Amsterdam, mei 2015
In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De (on)mogelijkheden voor nieuwe scholen in Nederland

Een verkenning naar de effecten van 'richtingvrije planning'

Paul Bisschop
Mark Imandt

seo economisch onderzoek

SEO Economisch Onderzoek-Roetersstraat 29-1018 WB Amsterdam - T (+31) 20 525 1630-www.seo.nl - secretariaat@seo.nl
ABN-AMRO IBAN: NL14ABNA0411744356 BIC: ABNANL2A - ING: IBAN: NL96INGB0004641100 BIC: INGBNL2A
KvK Amsterdam 41197444 - BTW NL 003023965 B01

"De wetenschap dat het goed is"

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2015-24

ISBN 978-90-6733-777-9

Voorwoord

Het debat over onderwijsvrijheid houdt beleidsmakers al meer dan een eeuw in de greep. Vele argumenten zijn de revue gepasseerd en standpunten zijn ingenomen. Het is daarmee ook een emotioneel debat. Het raakt mensen in hun gevoel van autonomie en hun visie op de rol van de overheid binnen de maatschappij. In dit type debat kan het helpen om wat er bekend is een keer uitgebreid op een rij te zetten. Het debat kan dan verder worden gevoerd op basis van feiten.

Het is ons een eer geweest om een bijdrage te leveren aan die feitelijke onderbouwing van het debat. We hebben zo zuiver mogelijk getracht duidelijk te maken wat bekend is en wat nog onbekend is, terwijl we tegelijkertijd geprobeerd hebben om gegeven de beperkt beschikbare informatie op sommige punten de beleidsmaker houvast te bieden voor eventuele keuzes.

We vertrouwen erop daarin een zo volledig mogelijk beeld gegeven te hebben, mede door de samenwerking tussen dr. Ton Klein van onderzoeks- en adviesbureau Oberon, prof. dr. Sietske Waslander en prof. dr. Edith Hooge van GovernanceLAB TIAS en ons economisch onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek. De veelheid aan invalshoeken binnen het onderzoeksteam geeft ons het vertrouwen dat het resultaat een goed beeld geeft van wat er bekend is.

Daarnaast danken we Simone de Bakker, Ellen Schut, Marc van der Steeg, Willem de Haan en Rosanne Mulder van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun scherpe blik als begeleidingscommissie. Iets meer op de achtergrond - maar daarom niet minder belangrijk – bedanken we de mensen die hebben geholpen met informatie en data, onder andere Frederik van Winkelen en Bram van Leeuwen van het ministerie, Frank Schoenmakers, Stef Neerken van de Inspectie van het Onderwijs en Hans Plomp en Sakir Baltaci van DUO. Tenslotte danken we Marijke Schussler-Sol voor de tekstuele revisies.

Mark Imandt en Paul Bisschop
SEO Economisch Onderzoek

Samenvatting

Het aantal nieuwe scholen in het primair en voortgezet onderwijs per jaar ligt laag in Nederland. Invoering van 'richtingvrije planning' kan de dynamiek vergroten. Of ander beleid wenselijk is, is afhankelijk van het (politieke) gewicht dat aan de mogelijke effecten wordt gegeven. Een hogere dynamiek kan de innovatie en toegankelijkheid van het onderwijs vergroten, maar de kwaliteit op korte termijn verlagen en de kosten voor de overheid verhogen. De effecten van het beleid zijn echter niet volledig voorspelbaar, dus is het aanbevelenswaardig om de effecten bij invoering van nieuw beleid zorgvuldig te volgen en evalueren.

Aanleiding, vraagstelling en aanpak van het onderzoek naar richtingvrije planning

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wil 'richtingvrije planning' invoeren, waarbij het stichten van scholen in het primair en voortgezet onderwijs onafhankelijk wordt gemaakt van richting (denominatie, geloof) van de school. Belangrijk argument voor deze wens is dat de samenleving is veranderd en geseculariseerd, terwijl het scholenbestand onvoldoende aansluit bij veranderingen in de wensen van ouders.

Het ministerie heeft Oberon, TIAS en SEO Economisch Onderzoek verzocht te onderzoeken welke maatregelen onderdeel uit kunnen maken van richtingvrije planning en welke effecten deze maatregelen zullen hebben. Richtingvrije planning is meer dan het schrappen van het richtingbegrip. Het kan gepaard gaan met andere maatregelen ten aanzien van stichtingseisen, bekostiging, de rol van de gemeente, huisvesting etc.

Hoofdvraag OCW uit de offerteaanvraag: *wat is de invloed van verschillende variabelen binnen richtingvrije planning op keuzevrijheid, doelmatigheid en innovatie in het Nederlandse onderwijsstelsel?*

Deze hoofdvraag is beantwoord op basis van een voorstudie naar (wetenschappelijke en internationale) literatuur[1], een analyse van huidig beleid (hoofdstuk 2), een analyse van data over de huidige situatie (hoofdstuk 3) en een integratie van alle gevonden informatie in twee hoofdstukken over de effecten van beleid: per individuele maatregel (hoofdstuk 4) en per beleidsmix of scenario (hoofdstuk 5).

Conclusie van het onderzoek: meer dynamiek is mogelijk, indien gewenst

De dynamiek in het Nederlandse onderwijs is bijzonder laag en gericht op bescherming van bestaande scholen en hun besturen. Het schrappen van het richtingbegrip zal de dynamiek verder verlagen, tenzij met aanvullende maatregelen de dynamiek wordt gestimuleerd. Daarbij gaat het vooral om het versoepelen of afschaffen van de stichtingsnorm, een transparanter en voorspelbaarder stichtingsproces dat motiverend werkt voor initiatiefnemers en het afbouwen van de bescherming van bestaande scholen.

Beleidswijzigingen zullen vooral verandering teweeg kunnen brengen indien ze tot doel hebben de dynamiek te verhogen. Verlaging van de dynamiek is gezien de huidige situatie amper mogelijk. De

[1] Waslander en Hooge (2015).

effecten van het beleid zijn echter niet eenduidig voorspelbaar en er bestaan risico's op ongewenste effecten, dus de beleidsmaker is aan zet om te kiezen welke effecten gewenst en ongewenst zijn en welke risico's en kansen het grootste gewicht krijgen. De onvoorspelbaarheid van de effecten vergt zorgvuldige invoering met uitgebreid onderzoek.

Definities en afbakening: scholen, nevenvestigingen en dislocaties
Het richtingbegrip is van toepassing op het regime voor de stichting van nieuwe scholen. Bestaande scholen hebben echter ook de mogelijkheid nieuwe vestigingen te starten: nevenvestigingen en dislocaties. Hiervoor geldt een soepeler regime, waarbij scholen in onderling overleg met gemeenten gemakkelijker kunnen uitbreiden. Voor de leerling en de ouder(s) is het onderscheid soms minder relevant, en is vooral relevant of een nieuwe vestiging tot meer keuzevrijheid en/of beter onderwijs leidt.
Vandaar dat het onderzoek het gehele beleid ten aanzien van stichting van nieuwe scholen of start van nevenvestigingen in het primair en voortgezet onderwijs beslaat. Daarbij wordt wel consequent verbijzonderd wanneer maatregelen of effecten een specifiek type onderwijsvestiging betreffen.

Uitgangssituatie: het huidige beleid
De kern van het huidige beleid kenmerkt zich door de volgende elementen. Ten eerste is toetreding door nieuwe scholen lastig. De nieuwe school moet voldoen aan hoge eisen voor het verwachte aantal leerlingen, waarbij leerlingen van bestaande scholen niet mogen worden meegerekend. De procedure kan lang duren, vooral door de afstemming met de gemeente over de huisvesting.

Ten tweede kunnen bestaande besturen via verschillende routes gemakkelijker nieuwe vestigingen starten. In het primair onderwijs kunnen zij nieuwe scholen laten bestaan onder de gemiddelde schoolgroottenorm, die zegt dat een school niet boven de stichtings- of opheffingsnorm hoeft uit te komen, mits alle scholen van het bestaande bestuur gemiddeld boven de norm uitkomen. Daarnaast kunnen bestaande scholen gemakkelijker scholen starten (via het plan van scholen in het primair onderwijs) of nevenvestigingen beginnen (via het regionaal plan onderwijsvoorzieningen voortgezet onderwijs).

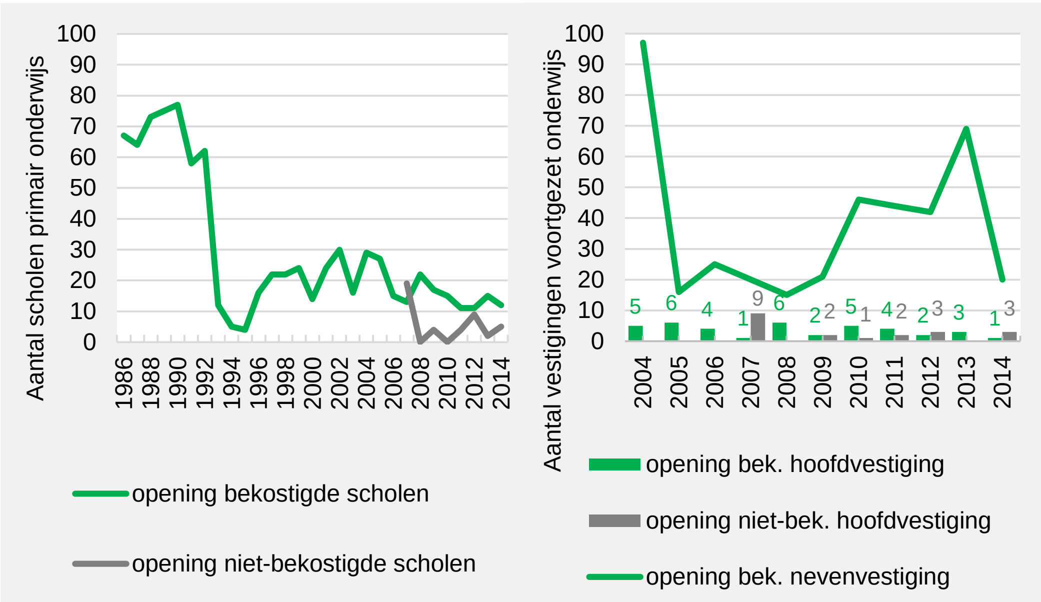
Ten derde heeft de gemeente een grote rol. In het primair onderwijs voert zij direct de regie over de voorzieningenplanning, doordat zij indiener is van het plan van scholen. In beide sectoren is de gemeente verantwoordelijk voor de huisvesting, waardoor ze indirect kan sturen op locatie en aanbod van scholen.

Ten vierde zitten in de bekostiging vergoedingen voor kleine scholen via de vaste voet (primair en voortgezet onderwijs) en de kleine scholentoeslag (alleen primair onderwijs).

Uitgangssituatie: de huidige praktijk
Jaarlijks vinden er bijzonder weinig schoolstichtingen plaats in Nederland. In het primair onderwijs gaat het om 10 tot 20 openingen per jaar op een totaal van zo'n 6.700 scholen. In het voortgezet onderwijs zijn het 1 tot 3 nieuwe hoofdvestigingen en 20 tot 70 nieuwe nevenvestigingen per jaar op een totaal van ongeveer 1.400 hoofd- en nevenvestigingen (inclusief agrarische opleidingscentra, AOC's). De dynamiek die er in de huidige praktijk is, komt met name door uitbreidingen door bestaande besturen. Het betrekkelijk grote aantal stichtingen van nevenvestigingen in het vo bewijst dat er ruimte is voor nieuwe vestigingen en dus wellicht ook voor nieuwe scholen en nieuwe besturen, met name in de grotere steden.

Nieuwe scholen in het primair onderwijs hebben vaak moeite om voldoende leerlingen aan te trekken. Ongeveer de helft van de nieuwe scholen in het primair onderwijs haalt de gemeentelijke stichtingsnorm niet. Veruit de meeste scholen die de stichtingsnorm niet halen gaan toch door, waarschijnlijk via de gemiddelde schoolgroottenorm. In het voortgezet onderwijs groeien nieuwe scholen sneller.

Figuur 1.1 Het aantal stichtingen en opheffingen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs



Bron: ministerie van OCW (2015), Onderwijsinspectie (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

Nieuwe scholen zijn duurder dan bestaande scholen. Dat komt doordat bekostigingsmodellen rekening houden met vaste voeten en startsubsidies. Een schatting op basis van bekostigingsmodellen wijst uit dat nieuwe scholen op jaarbasis ongeveer € 4,9 miljoen extra kosten in het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs kosten nieuwe hoofdvestigingen ongeveer € 3,6 miljoen extra. Deze berekeningen zijn gebaseerd op een hypothetische situatie waarin alle leerlingen van nieuwe scholen (scholen die niet langer dan vijf jaar bestaan) in 2014 op langer bestaande scholen zouden zitten. In het primair onderwijs gaat het om 13.500 leerlingen en 81 nieuwe scholen en in het voortgezet onderwijs om 11.300 leerlingen en 17 nieuwe hoofdvestigingen.

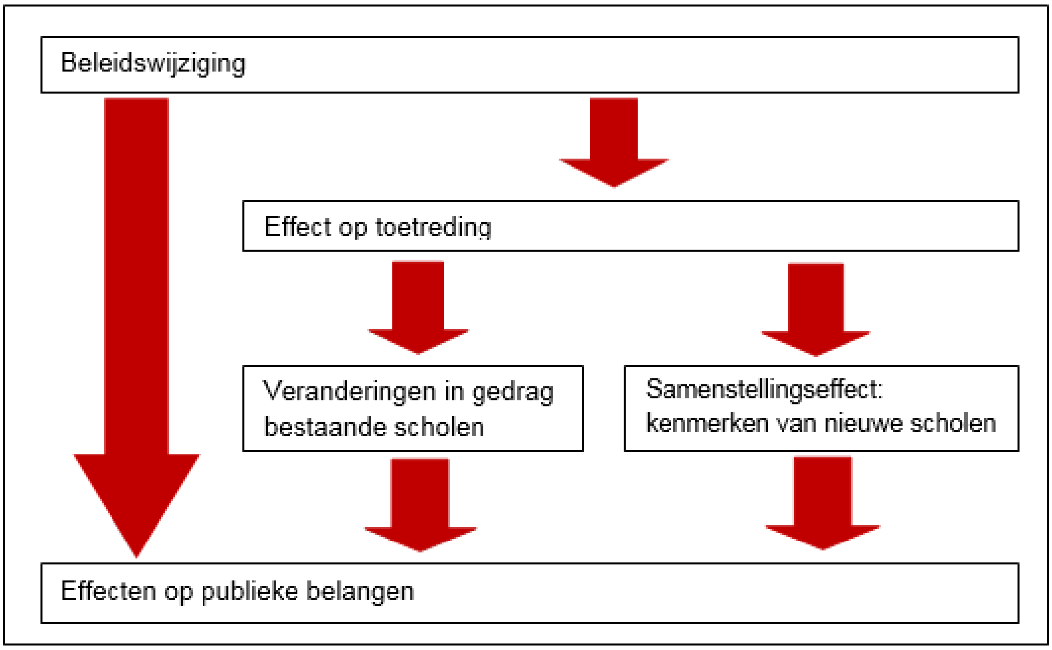
Nieuwe scholen krijgen daarnaast relatief vaker dan bestaande scholen het oordeel 'zwak' of 'zeer zwak' van de inspectie. In de laatste jaren is het aandeel zwakke of zeer zwakke scholen onder nieuwe scholen wel gedaald. Met name in gebieden waar nieuwe scholen sterker moeten concurreren met het bestaande aanbod hebben nieuwe scholen het moeilijker. Ze krijgen het lastiger voor elkaar om groei in leerlingaantallen te realiseren en ontvangen vaker een negatief oordeel van de onderwijsinspectie.

Theoretisch kader

Er ligt dus ruimte om de dynamiek te verhogen. De vraag of dit wenselijk is, is afhankelijk van de effecten van eventueel nieuw beleid. De effecten zijn volgens het 'kader van publieke belangen'

geordend in een aantal categorieën: toegankelijkheid (aantal toetreders en segregatie), kwaliteit (op korte en lange termijn) en kosten (publiek en privaat). Daarnaast is - waar relevant - gekeken naar de effecten op de arbeidsmarkt.

De effecten van beleidsmaatregelen lopen via een drietal mechanismen. Het eerste mechanisme is het effect dat beleidsmaatregelen direct hebben op het gedrag van toetreders en van bestaande scholen. Een verhoging van de vaste voet in de bekostiging leidt bijvoorbeeld direct tot meer kleine scholen. Het tweede mechanisme is dat toetreders per definitie andere kenmerken hebben dan bestaande scholen. Ze zijn gemiddeld kleiner, vaker zwak en duurder. Beleid dat leidt tot extra toetreding krijgt deze effecten op de koop toe. Het derde mechanisme verloopt via het effect van toetreding op bestaande scholen.



Waarschuwing: kanttekeningen bij effecten
Voor een goede interpretatie van dit rapport is van cruciaal belang dat de genoteerde onderzoeksresultaten omgeven zijn met stevige kanttekeningen. Effecten van wijzigingen in beleid rondom schoolstichting zijn niet eenduidig. Internationale voorbeelden zijn niet een-op-een naar de Nederlandse situatie te vertalen. Van (beperkte) beleidswijzigingen kunnen geen grote effecten verwacht worden op het aantal en de samenstelling van nieuwe scholen.

Effecten van beleid: een samenhangend beleidspakket is noodzakelijk
Richtingvrije planning binnen het huidige systeem zonder flankerende beleidsmaatregelen leidt waarschijnlijk tot het volledig beperken van schoolstichtingen tot nieuwbouwwijken. Scholen kunnen nu namelijk nog toetreden indien binnen de niche van hun richting geen school aanwezig is. Als er een regime ontstaat waarbij ze moeten aantonen dat er nog leerlingenpotentieel is gecorrigeerd voor het leerlingenpotentieel van alle andere scholen in de regio, is toetreding helemaal niet meer mogelijk. Alleen plekken waar een plotselinge groei van leerlingen plaatsvindt die niet wordt geaccommodeerd door bestaande scholen en/of gebieden waarvan leerlingen vooral naar school gaan buiten het gebied, komen dan in theorie nog in aanmerking. Nieuwbouwwijken lijken in de praktijk de enige plekken waar deze condities worden vervuld.

Individuele, flankerende maatregelen hebben slechts een beperkt effect. Gegeven dat feit, zijn de grootste effecten van beleid te verwachten van maatregelen die aangrijpen bij de stichtingsnormen, de alternatieve arrangementen voor en bescherming van bestaande scholen, of de rol van de gemeenten.

Het aantal toetreders zal over het algemeen stijgen bij een verlaging van de toetredingseisen, vergemakkelijking en voorspelbaarheid van het toetredingsproces en ondersteuning bij de oprichting, afbouw van de bescherming van bestaande aanbieders en vergroting van de ruimte in de markt door snellere sluiting van bestaande scholen, vergroting van de vrijheid in het organiseren van de school, verhoging van de financiële ruimte en de eventuele (financiële) beloning en in belangrijke mate ook het gemak waarmee de huisvesting geregeld kan worden.

Het robuuster maken van de prognose voor de stichtingsnorm door een andere methode (bijvoorbeeld directe metingen met commitment van ouders) is moeilijk, doordat de periode tussen prognose en start van de school waarschijnlijk langer is dan de periode waarin ouders keuzes maken. Ouders over zo'n periode vastleggen is een forse ingreep op de keuzevrijheid en praktisch moeilijk uitvoerbaar

De segregatie in het onderwijs gemeten naar de mate waarin bepaalde bevolkingsgroepen minder kunnen toetreden met een school neemt toe wanneer toetredingseisen stijgen, bestaande aanbieders worden beschermd, of het toetredingsproces meer kennis, middelen of netwerk vergt. De segregatie in het onderwijs gemeten naar de mate waarin alle bevolkingsgroepen toegang hebben tot onderwijs is vooral afhankelijk van de mate waarin scholen formeel of informeel kunnen selecteren.

De kwaliteit van toetreders en bestaande scholen verhoogt indien relevante eisen worden verhoogd, meer ruimte is voor een specifiek op een doelgroep toegesneden aanbod of wanneer meer middelen beschikbaar komen.

De effecten op innovatie zijn gemengd. In het algemeen neemt de innovatie toe, naarmate de prikkels in het systeem tot innovatie uitdagen. Hierbij kan gedacht worden aan meer sturing op resultaten en minder sturing op proces. Dit effect is echter niet eenduidig: sturing op de kwaliteit van leraren kan als effect hebben dat de innovatie stijgt. Ten tweede gaan we ervan uit dat nieuwe besturen en toetreders van buiten het onderwijs (niet-traditionele groepen) innovatiever zijn dan bestaande aanbieders. Ten derde hebben extra financiële middelen een gemengd effect. Enerzijds bieden ze de mogelijkheid om te investeren in innovatie, anderzijds verkleinen ze de noodzaak tot innovatie.

De publieke kosten stijgen, wanneer het bedrag per leerling stijgt. Bronnen voor zo'n stijging kunnen een rechtstreekse verhoging zijn of veranderingen in de samenstelling van de bekostiging, waarop scholen reageren met opbrengstmaximaliserend gedrag. Daarnaast stijgen de toezichtlasten van de overheid naarmate het proces langer en complexer is, of verhoging van de eisen om meer toezicht vraagt. Specifiek effect van beleidswijzigingen gaat uit op de kosten voor de gemeente. Deze liggen vooral in de huisvesting, waarvan de kosten stijgen naarmate ze er minder zelf op kunnen sturen.

De private kosten zijn vooral afhankelijk van de mate waarin het mogelijk is een beroep te doen op private bijdragen. Naarmate deze ruimte wordt vergroot, zal deze waarschijnlijk snel worden benut. Daarnaast stijgen de private kosten, naarmate de kosten van het stichtingsproces stijgen en deze niet door de overheid worden vergoed. Het is ook relevant wie het risico draagt van het falen van de school: de overheid of de initiatiefnemer. Internationaal gezien is het vaak de toetreder die risico draagt.

Ten slotte kunnen beleidsmaatregelen nog een effect hebben op de arbeidsmarkt. Hogere eisen aan het personeel hebben een direct effect op de vraag naar hoger gekwalificeerd personeel. Meer autonomie bij de betaling van personeel kan leiden tot een toename van andere vormen van beloning. De autonomie wordt momenteel vooral ingeperkt door de voorwaarden die per cao zijn gesteld. Beleid heeft waarschijnlijk een beperkt effect op de cao-voorwaarden, maar kan een effect hebben op de wijze waarop scholen de ruimte binnen de cao benutten.

Scenario's

Dit onderzoek heeft drie scenario's ontwikkeld en beoordeeld gericht op een doelstelling die de beleidsmaker zou kunnen hebben. Die scenario's zijn: scenario 1: beperken van ongewenste dynamiek, scenario 2: bevordering van gewenste dynamiek en scenario 3: gescheiden regimes. Tabel 1.1 geeft de belangrijkste maatregelen binnen de verschillende scenario's weer. Aanvullende maatregelen in dezelfde lijn zijn in het rapport uitgebreider weergegeven.

Scenario 1 sluit aan bij de gedachte dat (teveel) dynamiek tot frictiekosten leidt en nieuwe scholen vaker zwak zijn. Het scenario richt zich erop de dynamiek te beperken tot scholen die gegarandeerd goed zijn en niet teveel concurreren met bestaande scholen. Maatregelen in dit scenario zijn onder andere het verhogen van eisen aan toetreders en het vergroten van de rol die de gemeente in het toetredingsproces speelt.

Wil de beleidsmaker vooral de mogelijke positieve effecten van dynamiek bevorderen, namelijk de kans op toenemende innovatie en vergrote toegankelijkheid, dan biedt het pakket aan maatregelen van scenario 2 houvast. Het verlagen van stichtingsnormen naar het niveau van de opheffingsnormen, het autorisatieproces verkorten en vereenvoudigen, inclusief eenvoudige toegang tot huisvesting en het afbouwen van de bescherming van bestaande scholen zijn een greep uit de maatregelen die passen bij scenario 2.

Scenario 3 is een uitwerking van een situatie waarin de overheid wel de voordelen van meer toetreding ziet, maar ook de invloed op de overheidsbegroting en de onderwijskwaliteit wil beperken. In dat geval kan voor gescheiden regimes gekozen worden, waarbij scholen kunnen toetreden onder een nieuw te ontwerpen budgettair neutraal systeem met kwaliteitswaarborgen, terwijl voor bestaande scholen het huidige regime in stand blijft.

Tabel 1.1 De scenario's vergeleken

	Scenario 1 – beperking van ongewenste dynamiek	**Scenario 2 – bevordering van gewenste dynamiek**	**Scenario 3 – gescheiden regimes**
Maatregelen	Basisscenario	*Aanvullende maatregelen*	
Autorisatieproces	Grotere rol gemeenten (in vo).	Vereenvoudigen en versnellen. Vergroten onafhankelijkheid t.o.v. gemeente en bestaande partijen.	
Eisen aan toetreder	Verhogen.	*Mogelijkheid tot toetreding for-profit-organisaties.*	
Toegankelijkheids-eisen	Verhogen, stevig ouder commitment. *Stichting in krimpgebied verbieden.*	Stichtingsnorm = opheffingsnorm. Minder bescherming bestaande scholen. *Toetsing vooraf afschaffen. Meer ruimte voor selectie leerlingen.*	
Kwaliteitseisen	Hogere en meer eisen voorafgaand aan toetreding.	*Geen eisen vooraf.*	
Financiering	Startsubsidie afschaffen/verhogen. *Kleine scholentoeslag (po) en vaste voet uitstellen tot vijf jaar na stichting.*	Startsubsidie afschaffen/verhogen. *Kleine scholentoeslag (po) en vaste voet afschaffen. Verplichte ouderbijdrage mogelijk maken.*	Afhankelijk van vormgeving alternatief regime.
Huisvesting	Verplichting gebruik bestaande huisvesting wanneer mogelijk. *Afwijzing door gemeenten mogelijk bij gebrek aan of te hoge kosten voor huisvesting.*	Verkorting periode voor regelen huisvesting. *Doordecentralisatie naar bestuur.*	
Verschillen tussen scholen	Beperken uitbreidingsmogelijkheden via nevenvestigingen en dislocatie. *Regime nieuwe scholen ook voor nevenvestigingen en dislocaties.*		
Toezicht	Termijnen verlengen/verkorten.	Termijnen verlengen/verkorten.	
Overig	*Opheffingsnorm afschaffen.*	*Snellere sluiting bestaande scholen o.b.v. kwaliteitsoordeel of laag leerlingaantal. Kleine scholentoeslag (po) en vaste voet afschaffen.*	

Effecten bij invoering van nieuw beleid zorgvuldig onderzoeken

Alle onderzoeken eindigen met de aanbeveling tot vervolgonderzoek. In dit geval is dat echter zeker geen loze aanbeveling. Wat de effecten van de verschillende scenario's zullen zijn is op basis van de huidige literatuur nog onvoldoende duidelijk en betrouwbaar. De richting van een samenhangend beleidspakket is wel redelijk te voorspellen, maar de grootte van de effecten of de uitwerking in de verschillende lokale onderwijssituaties (bijvoorbeeld in krimpregio's) niet. Om te voorkomen dat ongewenste effecten optreden of gewenste effecten uitblijven, zou invoering idealiter gefaseerd en/of experimenteel plaatsvinden. Indien wettelijke bepalingen dit onmogelijk maken, zou invoering van een nieuw systeem voor schoolstichting in ieder geval zeer zorgvuldig moeten gebeuren en uitgebreid worden gevolgd en geëvalueerd.

Inhoudsopgave

1 Inleiding

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wil 'richtingvrije planning' invoeren, oftewel het stichten van scholen in het primair en voortgezet onderwijs onafhankelijk maken van de religieuze richting (denominatie, geloof) van de school. Het ministerie heeft verzocht om een onderzoek naar welke maatregelen onderdeel uit kunnen maken van zo'n nieuw planningsysteem en welke effecten deze maatregelen zullen hebben. Dit rapport bevat een beschrijving van de huidige situatie en een verkenning naar de verwachte effecten van beleidswijzigingen. Aan de basis van deze verkenning ligt een voorstudie op basis van wetenschappelijke literatuur.[2]

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) overweegt het beleid rondom het stichten van scholen aan te passen. Specifiek gaat het daarbij om de aankondiging van de staatssecretaris van OCW dat hij overweegt 'richtingvrije planning' in te voeren naar aanleiding van een rapport van de Onderwijsraad over de vrijheid van onderwijs.[3] Richtingvrije planning beschrijft een situatie waarin nieuwe scholen geen richting (denominatie, geloof) hoeven te vertegenwoordigen. Nu kan een nieuwe school alleen beginnen, als er behoefte is aan een school van die specifieke richting. Richtingvrije planning zou een versoepeling moeten betekenen van de toetredingseisen en daarmee een nieuw ijkpunt zijn in de lange geschiedenis van het debat over de reikwijdte en betekenis van artikel 23 van de grondwet, waarin de vrijheid van onderwijs is vastgelegd.[4]

Een belangrijk argument dat een rol speelt in het debat over de vrijheid van onderwijs en de rol van denominatie in het onderwijs, is dat het belang van (religieuze) richting voor grote groepen in de Nederlandse samenleving sterk is afgenomen. Volgens de staatssecretaris moet dit ook gevolgen hebben voor de positie van het richtingbegrip bij schoolstichting. "De verzuiling is verleden tijd. Daarom wil ik de grondslag om een nieuwe school te stichten verruimen. Elke groep ouders die genoeg belangstelling weet te verzamelen achter een goed onderwijsidee, en dat met goede kwaliteit kan uitvoeren, moet dat voortaan kunnen. Dat moet niet meer alleen zijn weggelegd voor de traditionele godsdienstige of levensbeschouwelijke richtingen."[5] Richtingvrije planning moet ervoor zorgen dat het scholenbestand een betere weerspiegeling gaat vormen van de wensen van de ouders.[6]

OCW is momenteel bezig te verkennen hoe richtingvrije planning in te richten. Samenhangend met het schrappen van de richting als stichtingsvoorwaarde kunnen namelijk ook andere beleidsmaatregelen genomen worden die de toetreding van nieuwe scholen beïnvloeden. Voor de verkenning naar beleidsopties heeft OCW een consortium van Oberon, TIAS en SEO Economisch Onderzoek gevraagd onderzoek te doen naar de effecten van verschillende manieren waarop richtingvrije planning vorm kan krijgen.

> Hoofdvraag OCW uit de offerteaanvraag: *wat is de invloed van verschillende variabelen binnen richtingvrije planning op keuzevrijheid, doelmatigheid en innovatie in het Nederlandse onderwijsstelsel?*

---

2 Waslander en Hooge (2015).
3 Onderwijsraad (2012).
4 Zie voor een bespreking van de geschiedenis van dit debat hoofdstuk 7 van Bronneman-Helmers (2011).
5 Persbericht bij OCW (2013) van 13 juli 2013, opgetekend op 5 mei 2015.
6 OCW (2013).

Het invoeren van richtingvrije planning als samenhangend beleidspakket moet leiden tot zoveel mogelijk positieve effecten en zo min mogelijk negatieve effecten. Met richtingvrije planning kan een betere aansluiting gerealiseerd worden tussen wensen van ouders en het aanbod aan scholen. Het kan leiden tot meer innovatie en positieve prestatieprikkels voor zowel nieuwe als bestaande scholen. Tegelijk zijn er zorgen dat richtingvrije planning tot hogere kosten kan leiden door de frictiekosten die gepaard gaan met het openen en sluiten van scholen. Ook kunnen nieuwe scholen van lagere kwaliteit zijn. Het in beeld krijgen of en wanneer welke effecten optreden is het doel van dit onderzoek.

Het onderzoek richt zich daarmee niet op het principiële of juridische debat over richtingvrije planning,[7] noch op de andere thema's in het beleid waar het richtingbegrip een rol speelt, zoals leerlingenvervoer of ontheffing van de leerplicht. Dit onderzoek betreft alleen het beleid dat is gericht op schoolstichting en beschrijft alleen welke effecten optreden. Het doet geen uitspraken of bepaalde maatregelen en effecten politiek of juridisch wenselijk zijn.

De basis voor voorliggend rapport is een voorstudie naar beleid en effecten van beleid op basis van internationale wetenschappelijke literatuur door TIAS.[8]De daarin gevonden effecten worden in dit rapport aangevuld met een beleidsanalyse (hoofdstuk 2), een analyse van de huidige praktijk (hoofdstuk 3), waarna met een overkoepelend theoretisch kader verschillende individuele beleidsmaatregelen (hoofdstuk 4) en beleidsscenario's (hoofdstuk 5) worden geanalyseerd.

Dit rapport richt zich op de stichting van al het regulier, bekostigd onderwijs. Het rapport beperkt zich niet tot bijzonder onderwijs (alhoewel het richtingbegrip formeel alleen bijzonder onderwijs betreft), omdat het onderzoek zich richt op veranderingen in de beleidsmix rond de stichting van scholen die de publieke belangen zo positief mogelijk beïnvloeden. Veranderingen in het beleid ten aanzien van de stichting van openbare scholen kunnen hiervan deel uitmaken.

Het speciaal onderwijs is buiten beschouwing gelaten in de analyses. Volgens de huidige wetgeving is het niet mogelijk scholen voor speciaal onderwijs te stichten.[9] Indien stichting wel weer mogelijk wordt, is een aantal van de inzichten in dit rapport bruikbaar, maar moet tegelijk specifiek gekeken worden naar de situatie van het speciaal onderwijs. Een voorbeeld van een belangrijke factor is de rol van het samenwerkingsverband passend onderwijs, die tot in hoge mate zal bepalen of een nieuwe school levensvatbaar is.

Het beleid ten aanzien van het particuliere, niet-bekostigde onderwijs is ook buiten beschouwing gelaten. Wel is in hoofdstuk 3 op een aantal punten geanalyseerd hoe het niet-bekostigde onderwijs in Nederland zich heeft ontwikkeld, omdat dit een indicatie geeft voor de behoefte aan aanvullende onderwijsvormen. Indien er veel niet-bekostigd onderwijs start en dit duurzaam van aard is, geeft dit aan dat ouders en leerlingen extra behoeften hebben die het bekostigde aanbod niet realiseert.

---

7 Zie voor een juridische bespreking van het richtingbegrip: Huisman et al. (2011).
8 Waslander en Hooge (2015).
9 Artikel 75 van de WEC heeft de artikelen die schoolstichting mogelijk maken tot een "bij de wet te bepalen datum" buiten werking gesteld.

2 Schoolstichting: het huidige beleid

Het Nederlandse beleid geeft weinig ruimte voor toetreding van nieuwe scholen. De ruimte die er is voor nieuwe onderwijslocaties, is vooral bruikbaar voor nieuwe scholen, nevenvestigingen en dislocaties van bestaande besturen. Interessant genoeg biedt het 'richtingbegrip' nog enige ruimte voor toetreding, omdat het niches van richtingen creëert waar nieuwe scholen in kunnen toetreden. Gemeenten hebben een zeer centrale positie in het proces via hun rol bij schoolplanning en onderwijshuisvesting.

Dit hoofdstuk[10] beschrijft hoe het beleid rondom schoolstichting in Nederland er momenteel uitziet. De eerste paragraaf beschrijft de reikwijdte van het begrip schoolstichting. Het stelt vast dat vanuit de effecten geredeneerd alle vormen van nieuwe onderwijslocaties relevant zijn: nieuwe scholen (een hoofdvestiging), nevenvestigingen of dislocaties (po) en tijdelijke nevenvestigingen (vo). Voor al deze locaties wordt de term 'toetreders' geïntroduceerd.

De tweede paragraaf beschrijft in hoofdlijnen het beleid voor de verschillende typen nieuwe onderwijslocaties. De derde paragraaf gaat in op een aantal aanvullende beleidselementen die een effect (kunnen) hebben op de hoeveelheid en kwaliteit van toetreders. De keuze van beleidselementen die zijn geanalyseerd in de tweede en derde paragraaf is gebaseerd op Tabel 2.1. Deze tabel geeft een overzicht van relevante beleidselementen op basis van een analyse van internationale wetenschappelijke literatuur over schoolstichtingen.[11]

---

10 Deze paragraaf is gebaseerd op een analyse van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO), de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO), de Wet op het OnderwijsToezicht (WOT) en de Regeling voorzieningenplanning VO. Omwille van de leesbaarheid is ervoor gekozen de specifieke artikelen niet op te nemen. Voor de geïnteresseerde lezer bevatten de artikelen 73-85 in de WPO en de artikelen 64-66 en 72 in de WVO de voornaamste informatie.

11 Waslander en Hooge (2015).

Tabel 2.1 Relevante beleidselementen voor schoolstichtingen

Categorie	Onderwerpen	Toelichting
Autorisatieproces	Autoriserende partij	Lokaal, regionaal of landelijk. Welke rol hebben bestaande scholen, welke rol heeft de gemeente?
	Complexiteit, tijdsduur, kosten	Hoe lang en complex is de procedure? Welke kosten gaan ermee gepaard?
	Ondersteuning	Krijgen toetreders inhoudelijke ondersteuning?
Eisen aan toetreder	Kenmerken bestuur	Kwaliteit, ervaring, financiële draagkracht.
	Profit/non-profit	Mogen for-profit organisaties toetreden?
Toegankelijkheidseisen	Stichtingsnormen	Dienen toetreders aan te tonen dat er een potentieel aan leerlingen is? Zo ja, hoe hoog liggen de eisen, hoe dienen ze (vooraf) te worden aangetoond?
	Andere eisen	Zijn er nog andere eisen aan toetreding?
	Bescherming bestaande scholen	Zijn er regels die bestaande scholen beschermen?
	Selectie van leerlingen	Mogen scholen selecteren? Welke ruimte is er formeel, welke ruimte is er informeel?
Kwaliteitseisen	Onderwijsresultaten	Moeten toetreders aantonen bepaalde onderwijsresultaten, op het gebied van bijvoorbeeld toetsscores, diplomarendement of uitval te behalen?
	Proces	Moeten toetreders aantonen aan bepaalde proceseisen te voldoen, zoals voldoende en kwalitatief goede leraren of een goed onderwijsplan?
Financiering	Omvang publieke financiering	Hoe hoog is de financiering?
	Samenstelling / financieringsprikkels	Kleine scholentoeslag (po), nieuwe scholentoeslag, kostengebaseerd. Hoe wordt de financiering berekend? Welke prikkels gaan daarvan uit?
	Private financiering	Welke ruimte is er voor private bijdragen, zoals sponsoring of ouderbijdragen? Aan welke regels is dit gebonden?
	Bestedingseisen	Welke eisen worden gesteld aan besteding van middelen? In welke mate kunnen scholen zelf kiezen hoeveel middelen ze steken in posten als leermiddelen, marketing, huisvesting of prestatiebeloning leraren?
Huisvesting	Verantwoordelijke partij	Lokaal, regionaal of landelijk. Hoe is de taakverdeling? Welke rol en ondersteuning heeft de toetreder?
	Regels	Grootte, luchtcirculatie, locatie. Welke eisen worden gesteld aan huisvesting?
Verschillen tussen scholen	Bestaand vs. nieuw	Geldt er een apart regime voor toetreders? Heeft een bestaand bestuur voordelen?
	Bestuur, locatie, doelgroep, type onderwijs, richting	Gelden er specifieke regels afhankelijk van locatie (slechte wijk), doelgroep (achterstandsleerlingen, excellentie), type onderwijs (techniek) of religieuze/pedagogische richting?
Toezicht	Timing	Aan welke eisen moet vooraf worden voldaan? Kan er gefaseerd worden voldaan aan eisen?
	Maatregelen	Korting/stopzetting bekostiging, stopzetten accreditatie, wijzigingen bestuur. Welke maatregelen worden genomen bij niet voldoen aan eisen?
	Toezichthouder	Onafhankelijk, rol overkoepelend bestuur, lokaal, regionaal, landelijk. Wie houdt toezicht? Wie stelt sancties in?
Overig / gerelateerd	Beëindiging bekostiging / sluiting	Hoe is de dynamiek geregeld? Op basis van welke kwantitatieve, financiële of kwalitatieve regels sluiten bestaande scholen?

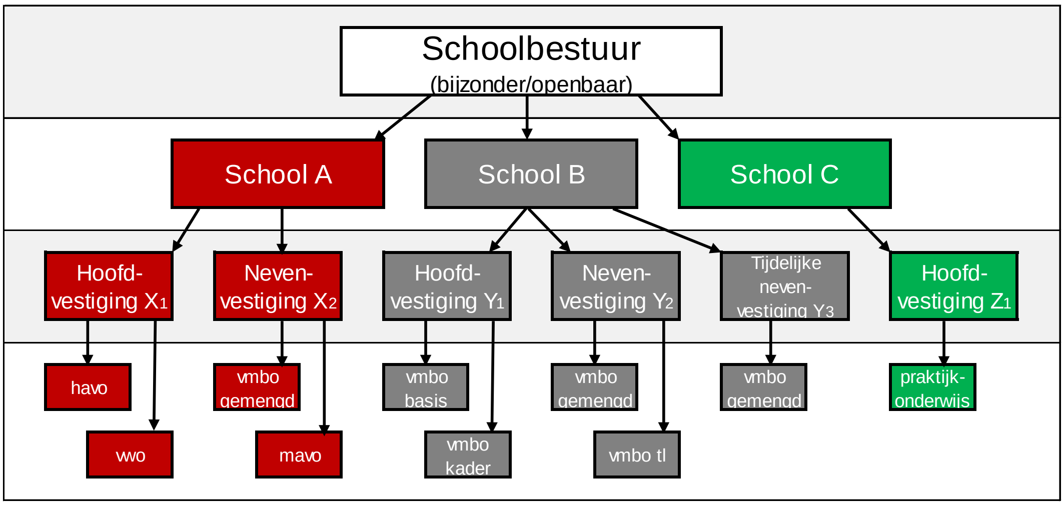
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Waslander & Hooge (2015)

2.1 Toetreders: scholen, nevenvestigingen en dislocaties

In zowel het primair als het voortgezet onderwijs bestaat openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs. De gemeente heeft een directe verantwoordelijkheid voor voldoende openbaar onderwijs binnen haar grenzen. Het bijzonder onderwijs wordt vanuit particulier initiatief gegeven.

Figuur 2.1 beschrijft de hoofdlijnen van het onderwijsstelsel in het vo. Een bestuur bestuurt één of meer scholen. Scholen bestaan uit een hoofdvestiging en eventueel één of meer nevenvestigingen. Een nevenvestiging kan een permanente nevenvestiging zijn of een tijdelijke nevenvestiging. Vestigingen kunnen meerdere onderwijssoorten bevatten: van praktijkonderwijs tot voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo).

Figuur 2.1 Een voorbeeld van een (fictief) schoolbestuur in het vo



In het po geldt een soortgelijk stelsel. Er is in het po alleen geen sprake van onderwijssoorten: alle po-scholen geven les aan leerlingen van alle niveaus. Daarnaast bestaat in het po veel minder ruimte voor nevenvestigingen dan in het vo. In het po bestaat in plaats van de mogelijkheid tot een tijdelijke nevenvestiging de mogelijkheid tot een dislocatie.

Reikwijdte en terminologie in dit rapport

Dit rapport beschrijft de effecten van wijzigingen in beleid ten aanzien van publiek bekostigde nieuwe scholen, nevenvestigingen én dislocaties. Het beleid ten aanzien van deze typen nieuwe locaties verschilt echter en ook de kenmerken van deze verschillende typen toetreders verschillen. Om helder te beschrijven of een passage nieuwe scholen (en dus nieuwe hoofdvestigingen) betreft, nieuwe nevenvestigingen, nieuwe dislocaties of dat het alle typen toetreders betreft, is het nodig te kiezen voor eenduidige terminologie.

Dit rapport volgt in de terminologie de regelgeving om onderscheid te maken tussen nieuwe en bestaande scholen, hoofd- en nevenvestigingen en dislocaties. Het onderscheidt:

- nieuwe scholen, die per definitie een nieuwe hoofdvestiging hebben,
- bestaande scholen, die uit een hoofdvestiging, één of meerdere nevenvestigingen en één of meerdere dislocaties (po) of tijdelijke nevenvestigingen(vo) kunnen bestaan,

- nieuwe nevenvestigingen,
- nieuwe tijdelijke nevenvestigingen (vo) of dislocaties (po),
- toetreders: nieuwe hoofdvestigingen[12], nieuwe nevenvestigingen, nieuwe dislocaties en nieuwe tijdelijke nevenvestigingen, oftewel het totaal aan nieuwe onderwijslocaties voor leerlingen,
- scholen, een term die wordt gebruikt voor passages die zowel bestaande als nieuwe scholen betreffen.

2.2 Autorisatieproces, toetredingseisen en bekostiging

Deze paragraaf beschrijft het beleid ten aanzien van het autorisatieproces, de leerlingenaantallen (stichtings- en opheffingsnormen) en andere toetredingseisen en de bekostiging. Op deze punten zijn de verschillen tussen de verschillende typen toetreders het duidelijkst en meest relevant. Tabel 2.2 geeft een overzicht van de belangrijkste punten voor deze drie beleidselementen per type toetreder.

2.2.1 Autorisatieproces

Autoriserende partij
Zowel in po als vo is alleen de minister van OCW gerechtigd een aanvraag tot een nieuwe school goed te keuren en over te gaan tot bekostiging.

In het po melden gemeenten nieuwe scholen en nieuwe nevenvestigingen aan door ze op te nemen op een door de gemeente vastgesteld plan van nieuwe scholen en dit plan van scholen bij OCW aan te leveren. Het plan bestrijkt drie achtereenvolgende schooljaren die volgen op het jaar van de vaststelling, en vermeldt in elk geval welke scholen bij de aanvang van het eerste schooljaar van de planperiode voor bekostiging in aanmerking komen.

Voor dislocaties hoeft OCW geen toestemming te geven. Besturen kunnen deze op eigen initiatief starten, maar dienen wel akkoord te hebben bereikt met de gemeente die de huisvesting moet verzorgen.

[12] Tot nieuwe hoofdvestigingen worden ook gerekend één van de hoofdvestigingen na splitsing van een bestaande school in het vo. Zo'n splitsing is mogelijk bij sterke groei van het leerlingenaantal.

Tabel 2.2 Beleidsverschillen per type toetreder

	PO			VO		
Beleidselementen	**School / hoofdvestiging**	**Nevenvestiging**	**Dislocatie**	**School / hoofdvestiging**	**Nevenvestiging**	**Tijdelijke nevenvestiging**
Autorisatieproces en huisvesting						
Autoriserende partij	Opname op plan van scholen (gemeente). Goedkeuring door OCW. Daarna moet gemeente huisvesting regelen.	Opname op plan van scholen (gemeente). Goedkeuring door OCW. Daarna moet gemeente huisvesting regelen.	Bestuur kan zelfstandig beslissen, mits gemeente akkoord is met huisvesting.	Rechtstreekse aanvraag bij OCW. Gemeente moet daarna nog wel huisvesting regelen.	Opname op regionaal plan onderwijsvoorzieningen met goedkeuring scholen en op overeenstemming gericht overleg met gemeente. Goedkeuring door OCW.	Bestuur kan zelfstandig beslissen, mits gemeente akkoord is met huisvesting.
Complexiteit, tijdsduur, kosten	Maximaal 6,5 jaar	Maximaal 6,5 jaar	Kan direct	Maximaal 6,5 jaar	Maximaal 6,5 jaar, vaak sneller	Kan 4 maanden na aanmelding bij DUO direct
Toegankelijkheidseisen						
Stichtingsnormen	Minimaal 200 lln, afhankelijk van bevolkingsdichtheid. Toetsing vooraf (prognose) en na vijf jaar.	Geen. Wel een aparte (lage) opheffingsnorm.	Geen	Landelijk vastgesteld per schoolsoort. Alleen toetsing vooraf. Na cursusduur van de onderwijssoort plus twee jaar toetsing op (lagere) opheffingsnorm.	Geen	Geen
Eisen aan locatie	Vrije vestiging	Omzetting van bestaande school	Bij huisvestingsnoodzaak en nieuwbouwwijk: verbod op 'verkapte stichting'	Vrije vestiging	20% overlap met postcodegebied bestaande vestiging binnen regio van het regionaal plan onderwijsvoorzieningen	Binnen drie km van bestaande hoofd- of nevenvestiging
Financiering						
Omvang en samenstelling publieke financiering	Volledig	Gedeelte vaste voet	Geen vaste voet	Volledig	Geen vaste voet	Geen vaste voet

In het vo dienen nieuwe scholen een stichtingsaanvraag rechtstreeks in bij OCW. Een nieuwe school kan een geheel nieuwe vestiging betekenen, maar kan ook ontstaan uit een splitsing van een bestaande school in twee scholen. Dit kan bij sterke groei van het leerlingaantal, wanneer het leerlingaantal minimaal tweemaal de stichtingsnorm bedraagt. Bestaande scholen van de betreffende richting binnen de regio mogen bezwaar aantekenen.

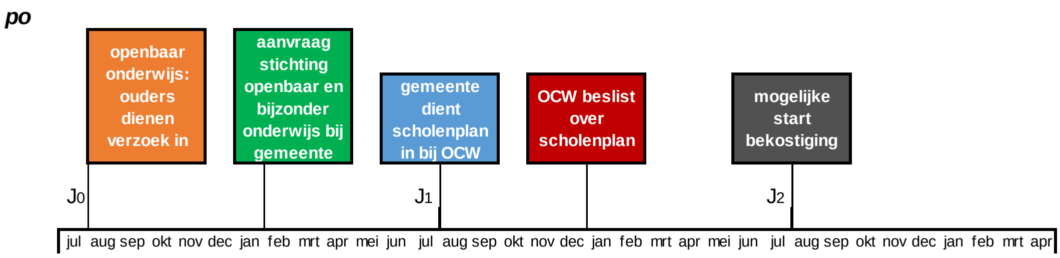
Daarnaast kunnen scholen in het vo een nevenvestiging starten, mits de andere scholen in hun regio daarmee akkoord zijn. Hiertoe[13] stellen de aangesloten schoolbesturen gezamenlijk een 'regionaal plan onderwijsvoorzieningen' vast, op basis waarvan OCW meestal akkoord verleent. Het regionaal plan onderwijsvoorzieningen wordt vastgesteld door minstens 65 procent van de schoolbesturen in een bepaalde regio met minstens 60 procent van het aantal leerlingen in de regio. Over het regionaal plan onderwijsvoorzieningen wordt op overeenstemming gericht overleg gevoerd met de gemeente. Daarnaast worden niet bij het regionaal plan onderwijsvoorzieningen aangesloten scholen geconsulteerd. Indien een nieuwe nevenvestiging tot een daling leidt van meer dan tien procent van het aantal leerlingen op een niet bij het regionaal plan onderwijsvoorzieningen aangesloten school, kan het betreffende schoolbestuur de aanvraag blokkeren.

Ten slotte kunnen scholen in het vo op eigen initiatief een tijdelijke nevenvestiging starten, mits deze binnen drie kilometer staat van een bestaande vestiging van de school. Deze vestiging is bedoeld voor het oplossen van eventueel ruimtegebrek op de bestaande locatie. Voor de tijdelijke nevenvestiging is geen toestemming nodig van OCW of via het regionaal plan onderwijsvoorzieningen van andere scholen. Wel dient de gemeente akkoord te zijn, omdat zij de huisvesting moet regelen.

Complexiteit, tijdsduur en kosten

De complexiteit, tijdsduur en kosten van het proces om toe te treden worden vooral bepaald door het overleg met betrokken partijen en door het regelen van onderwijshuisvesting. De gemeente staat daarbij centraal. Het gehele proces van aanvraag tot het vinden van geschikte huisvesting en start van de school kan tot 6,5 jaar duren. De aanvraagprocedure voor een nieuwe school is relatief gestandaardiseerd. Figuur 2.2 en Figuur 2.3 geven de kortst mogelijke procedures voor po en vo weer. Na afloop van deze procedure heeft de gemeente in beide sectoren tot vijf jaar om huisvestiging te verzorgen. De bekostiging neemt een aanvang, wanneer de huisvesting is geregeld en de school daadwerkelijk kan starten.

Figuur 2.2 Snelst mogelijke aanvraagprocedure nieuwe school po



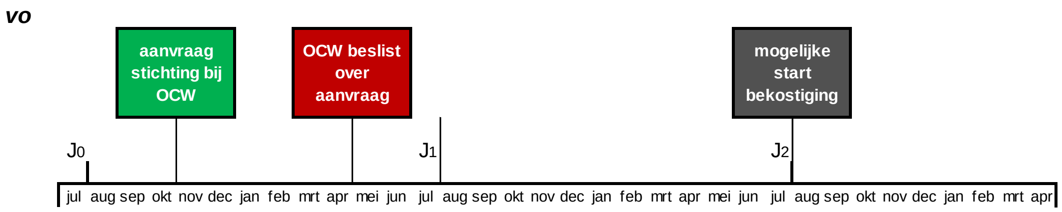
13 In een regionaal plan onderwijsvoorzieningen kan ook besloten worden tot verplaatsing van een bestaande vestiging over meer dan drie kilometer, uitbreiding van het aanbod op een nevenvestiging met bovenbouw, uitbreiding van het vbo en afsplitsing van een schoolsoort waardoor een nieuwe school ontstaat.

Een aanvraag in het po dient ingediend te worden voor 1 februari twee onderwijsjaren voorafgaand (jaar 0) aan de ingang van het nieuwe scholenplan. De gemeente dient vervolgens voor 1 augustus het nieuwe scholenplan in bij OCW (aanvang jaar 1). Die beslist voor 1 januari over goedkeuring. De school kan dan worden bekostigd vanaf het volgende schooljaar (aanvang jaar 2), mits de huisvesting is geregeld. De gehele procedure kost minstens anderhalf jaar.

Ouders die een nieuwe openbare school willen, kunnen ervoor kiezen de gemeente hiervoor verantwoordelijk te stellen. Indien zij voor 1 augustus voorafgaand aan de genoemde 1 februari 50 handtekeningen inleveren dient de gemeente een behoefte-onderzoek te doen naar een nieuwe openbare school. Indien dit behoefte-onderzoek positief is, is de gemeente verplicht deze op te nemen op het nieuwe plan van scholen.

Een nieuwe nevenvestiging in het po vloeit altijd voort uit de omzetting van een bestaande hoofd- of nevenvestiging. In het po kan dus nooit een volledig nieuwe nevenvestiging gestart worden. In plaats van tijdelijke nevenvestigingen kunnen bestaande scholen in het po een dislocatie starten, die wel een stuk lager wordt bekostigd dan een hoofdvestiging of nevenvestiging. Dit is een nieuw gebouw als onderdeel van een bestaande school. Hiervoor zijn geen stichtings- of andere procedures nodig, maar wel toestemming van de gemeente (omdat die de huisvesting regelt) en feitelijk ook van andere schoolbesturen in de omgeving (omdat die ook in aanmerking komen). In de praktijk bestaan er twee typen dislocaties: ten eerste dislocaties dichtbij de bestaande school die (tijdelijk) de capaciteit vergroten en ten tweede dislocaties op plekken waar wel behoefte is aan onderwijs, maar een nieuwe school niet aan de stichtingseisen zou voldoen. Dit tweede geval gaat vaak om nieuwbouwwijken, waar nog onvoldoende leerlingen wonen. Omdat een behoeftepeiling naar de richting van de gewenste school niet mogelijk is, kiezen gemeenten er vaak voor de nieuwe locaties in nieuwbouwwijken bij toerbeurt toe te wijzen aan de school die 'aan de beurt is'. Via de wet verzelfstandiging dislocaties is het mogelijk om in een later stadium alsnog een zelfstandige school van de dislocatie te maken. Dislocaties in het po mogen overigens geen 'verkapte stichtingen' zijn. Ze mogen niet in een nieuw gebied geplaatst wordt met de doelstelling daar een nieuwe school te starten, maar dit kan uiteindelijk wel een gevolg zijn.

Figuur 2.3 Snelst mogelijke aanvraagprocedure nieuwe school vo



In het vo dient de aanvrager rechtstreeks bij OCW een aanvraag in voor 1 november. OCW besluit dan voor 1 mei. De bekostiging neemt een aanvang op de eerste 1 augustus van het kalenderjaar, nadat het bestuur heeft aangetoond dat de gemeente huisvesting heeft geregeld.

Het traject voor een nieuwe nevenvestiging is grofweg hetzelfde. Het regionaal plan onderwijsvoorzieningen waarin de nieuwe nevenvestiging is opgenomen dient voor 1 november bij OCW te worden aangeboden. Vervolgens beslist OCW over de toekenning van bekostiging, die de volgende 1 augustus kan aanvangen, mits huisvesting door de gemeente is gerealiseerd.

Aangezien voor het regionaal plan onderwijsvoorzieningen reeds afstemming met de gemeente verplicht is, is huisvesting vaak al aan de orde geweest.

Ondersteuning van nieuwe initiatieven en scholen
Zowel in het po als in het vo krijgen nieuwe scholen een voorschot en extra middelen voorafgaand en in het eerste jaar na ingang van de bekostiging. Daarnaast kunnen ze in de eerste vijf jaar (maar ook daarna) aanspraak maken op groeibekostiging, wanneer ze gedurende het jaar extra leerlingen krijgen. Nieuwe nevenvestigingen en dislocaties krijgen geen startsubsidie.

Er is geen centraal beeld over hoe gemeenten omgaan met potentiële toetreders. Het is goed voor te stellen dat gemeenten enige ondersteuning bieden, in ieder geval als onderdeel van de totstandkoming van het nieuwe scholenplan in het po en het regionaal plan onderwijsvoorzieningen in het vo.

De voornaamste ondersteuning komt in de praktijk van de landelijke besturenorganisaties: verenigingen van schoolbesturen (van een bepaalde richting of overkoepelend).

2.2.2 Toegankelijkheidseisen

Leerlingenaantallen: stichtingsnorm, opheffingsnorm en gemiddelde schoolgroottenorm
Zowel in het po als het vo gelden stichtingsnormen voor nieuwe scholen. Scholen dienen voorafgaand aan de stichting aannemelijk te maken dat zij de norm zullen halen. In het po dienen scholen na vijf jaar de stichtingsnorm gehaald te hebben. In het vo hoeven scholen na de cursusduur (bijvoorbeeld zes jaar voor een vwo-afdeling) plus twee jaar alleen de (lagere) opheffingsnorm te halen. Nevenvestigingen (po en vo) en dislocaties (po) hoeven niet te voldoen aan de stichtingsnorm.

Er bestaat in beide sectoren ook een opheffingsnorm, die bepaalt vanaf welk leerlingenaantal een reeds langer bestaande school moet sluiten. De opheffingsnormen zijn lager dan de stichtingsnormen. In het vo geldt de opheffingsnorm op schoolniveau. In het po gelden aparte opheffingsnormen voor hoofd- en nevenvestigingsniveau. In het po bestaat daarnaast een ‘gemiddelde schoolgroottenorm’, die bepaalt dat een school onder de opheffingsnorm open mag blijven, wanneer de gemiddelde schoolgrootte van het bestuur waaronder die school valt boven de opheffingsnorm uitkomt.

In het po is de stichtingsnorm 10/6^{e} van de opheffingsnorm met een minimum van 200 leerlingen. Aangezien in de opheffingsnorm rekening gehouden wordt met leerlingdichtheid in de betreffende gemeente, is de stichtingsnorm hoger in dichtbevolkte gebieden. In het vo is de stichtingsnorm landelijk hetzelfde. De stichtingsnorm geldt per schoolsoort: vwo, havo, mavo, vbo of praktijkonderwijs. Een nieuwe school die meerdere schoolsoorten gaat bevatten, moet per schoolsoort 75 procent van de geldende stichtingsnorm halen. Een bestaande nevenvestiging kan worden omgezet in een nieuwe school, indien de vestigingen gezamenlijk voldoende leerlingen hebben voor minimaal tweemaal de stichtingsnorm en daaraan ook voldoen op de middellange en lange termijn.

Aannemelijk maken dat de school de stichtingsnorm zal halen gebeurt door het leerlingenpotentieel van de richting van de school in het voedingsgebied te meten. Het voedingsgebied in het po bestaat uit de leerlingen binnen een redelijke afstand tot de school, meestal drie kilometer. Het voedingsgebied in het vo bestaat uit de viercijferige postcodegebieden die geheel of gedeeltelijk vallen binnen tien kilometer hemelsbreed gemeten vanaf het vestigingsadres van de bestaande of de nieuw te stichten school. Het leerlingenpotentieel van de bestaande scholen van de betreffende richting binnen het voedingsgebied wordt afgetrokken van het leerlingenpotentieel van de nieuwe school. Wanneer de bestaande school niet het aantal leerlingen realiseert dat gepland was (en er dus ruimte leegstaat), wordt toch het aantal geplande leerlingen genomen. Het leerlingenpotentieel van een bepaalde richting wordt meestal berekend door de verdeling van een vergelijkbare gemeente of regio toe te passen op de betreffende regio. Hierdoor ontstaat enige ruimte, omdat de vergelijkbare gemeente mag worden gekozen.

Een nieuwe school is uiteindelijk alleen mogelijk als er nog geen school van die richting in de regio is of als aannemelijk gemaakt kan worden dat niet het gehele potentieel aan leerlingen voor de betreffende richting in de bestaande school past. In de praktijk komt vrijwel alleen de eerste optie voor, namelijk in nieuwe wijken.

Indien de stichtingsnorm na vijf jaar niet wordt gehaald, biedt in het po de gemiddelde schoolgrootte van het bestuur waaronder de school valt mogelijk uitkomst via de gemiddelde schoolgroottenorm. Als ook die niet gehaald wordt, kan de toetreder nog een doorstart maken onder de hoede van een ander bestaand bestuur. Dat bestuur dient dan wel te voldoen aan de gemiddelde schoolgroottenorm, ook na overname van de nieuwe hoofd- of nevenvestiging.

Andere toegankelijkheidseisen: eisen aan de locatie
Nieuwe scholen in het po en vo mogen op elke locatie worden gevestigd, mits ze voldoen aan de stichtingsnorm. Voor de andere typen toetreders gelden grenzen.

Nevenvestigingen in het po zijn per definitie vroegere scholen en worden dus ook gestart (omgezet) op de betreffende locatie. Dislocaties komen op twee typen locaties voor: dichtbij een bestaande vestiging om huisvestingsgebrek op te lossen, of in een nieuwbouwwijk waar een nieuwe school niet aan de stichtingsnorm zou voldoen.

Nieuwe nevenvestigingen in het vo dienen een voedingsgebied te bedienen, waarvan de postcodegebieden met minimaal twintig procent overlappen met het voedingsgebied van een bestaande hoofd- of nevenvestiging van een school. Tijdelijke nieuwe nevenvestigingen dienen binnen drie kilometer van een bestaande vestiging gerealiseerd te worden.

Bescherming bestaande scholen
Zowel in het po als het vo geldt een algemene bescherming van bestaande scholen. Leerlingen die binnen een bepaalde richting reeds naar een bestaande school gaan, worden afgetrokken van het leerlingenpotentieel dat berekend wordt voor de stichtingsnorm (zie "Leerlingenaantallen: stichtingsnorm, opheffingsnorm en gemiddelde schoolgroottenorm" hierboven). Toetreding en concurrentie die ten koste kan gaan van bestaande scholen wordt zo beperkt.

In het vo worden bestaande scholen aanvullend beschermd via de constructie van het regionaal plan onderwijsvoorzieningen. Ten eerste kunnen bestaande scholen bij dreiging van toetreding door een nieuwe school, zelf een nevenvestiging starten en zo het potentieel aan leerlingen van de eventuele toetreder verlagen. Ten tweede kunnen besturen die aannemelijk maken dat een nieuwe nevenvestiging tot meer dan tien procent leerlingendaling voor een bestaande school leidt, de opname van een nieuwe nevenvestiging in het regionaal plan onderwijsvoorzieningen blokkeren.

Selectie van leerlingen
Scholen mogen alleen selecteren, indien zij dit doen op basis van consequent en consistent beleid en het niet in strijd is met de Wet Gelijke Behandeling. Ze mogen nooit op individueel niveau leerlingen weigeren zonder onderliggend beleid. Ze kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen leerlingen uit een bepaald postcodegebied voorrang te geven. Daarnaast kunnen bijzondere scholen selecteren op richting door als eis te stellen dat ouders de grondslag van de school dienen te respecteren of onderschrijven.

De mate waarin informele selectie mogelijk is en plaatsvindt is voortdurend onderwerp van debat. Scholen kunnen een locatie (goede/slechte wijk), vrijwillige ouderbijdrage, schoolsoort (gymnasium), of profiel (topsportklas, pedagogische richting) kiezen waarvan zij weten dat deze aansluit bij de door de school gewenste populatie leerlingen.

2.2.3 Financiering

Omvang en samenstelling publieke financiering: prikkels
De financiering is grotendeels gebaseerd op het leerlingenaantal van de school met verschillende correcties voor bijvoorbeeld leeftijd van het personeel (po) of aantal achterstandsleerlingen. Daarbovenop geldt een vaste voet per school (po en vo) en een toeslag voor kleine scholen (po) of voor scholen die onder discretionaire bevoegdheid van OCW mogen openblijven onder de opheffingsnorm (vo). Startende scholen zijn over het algemeen kleiner dan bestaande scholen, waardoor de vaste voet zwaarder meetelt en dus de bekostiging per leerling hoger ligt.

Nieuwe nevenvestigingen in het po krijgen een lagere vaste voet dan hoofdvestigingen. Nieuwe dislocaties in het po krijgen geen vaste voet. Nieuwe nevenvestigingen in het vo krijgen geen aparte vaste voet. De vaste voet geldt in het vo alleen per school, niet per vestiging. Er bestaat dus vanuit de vaste voet vooral een prikkel om zoveel mogelijk scholen te stichten of te behouden, niet om zoveel mogelijk vestigingen per school te onderhouden.

Nieuwe scholen krijgen extra financiering voorafgaand en in het eerste jaar na ingang van de bekostiging. Daarnaast kunnen ze in de eerste vijf jaar aanspraak maken op groeibekostiging, wanneer ze gedurende het jaar extra leerlingen krijgen.

Private financiering: ouderbijdrage en sponsoring
Scholen mogen een ouderbijdrage aan ouders vragen voor extra activiteiten, zoals sportactiviteiten of schooluitjes. Deze bijdrage mag echter niet verplicht zijn.

Daarnaast mogen scholen schenkingen en sponsoring accepteren. Voor sponsoring geldt een convenant, waarop de inspectie toezicht houdt. Kern van dit convenant is dat de school nooit

afhankelijk mag worden van sponsoring en de sponsoring onderdeel moet uitmaken van een maatschappelijke doelstelling van de sponsor.

Besteding van financiering

Scholen zijn vrij in de besteding van hun middelen. De inspectie houdt toezicht op continuïteit, rechtmatigheid en doelmatigheid van de financiën. Het toezicht op de doelmatigheid richt zich vooral op de vermogens van schoolbesturen. De inspectie heeft de mogelijkheid om extra onderzoek te doen en eventueel in te grijpen naar aanleiding van signalen over ondoelmatige besteding van middelen of problemen voor de continuïteit van de school.

2.3 Overig beleid

Deze paragraaf beschrijft het beleid ten aanzien van de andere beleidselementen uit Tabel 2.1, die relevant zijn voor de stichting van nieuwe scholen. Deze eisen gelden over het algemeen op schoolniveau en/of zijn gelijk voor de verschillende typen nieuwe toetreders.

2.3.1 Eisen aan toetreders

Kenmerken bestuur, waaronder winstdoelstelling

Er zijn geen specifieke stichtingseisen aan het bestuur van een school. Wel volgt uit algemene regelgeving dat de school geen winst mag maken. Kanttekening daarbij is dat de school vrij in de markt mag inkopen. Organisaties met winstoogmerk hebben zo een indirecte route beschikbaar om toe te treden. Ze kunnen bijvoorbeeld hun naam aan nieuwe initiatieven verbinden en vervolgens via de verkoop van leermiddelen of door te worden ingehuurd als adviseur winst maken. Via deze route zouden organisaties met winstoogmerk de toetreding van nieuwe scholen en onderwijsconcepten kunnen stimuleren. Uit onderzoek is niet bekend of en in welke mate dit daadwerkelijk gebeurt. Een voorbeeld waaraan gedacht zou kunnen worden is het concept van de iPad-scholen, de Leonardo-scholen en andere nieuwe onderwijsconcepten.

2.3.2 Kwaliteitseisen

Onderwijsresultaten

Voor toetreders geldt hetzelfde toezichtregime als voor bestaande scholen. Het toezichtkader van de inspectie geeft aan waarnaar de inspectie kijkt. In het toezichtkader van de Inspectie wordt ook rekening gehouden met uitkomstmaten. Deze zijn echter nog grotendeels irrelevant in de eerste jaren, omdat nieuwe onderwijslocaties nog weinig meetbare onderwijsresultaten hebben.

Proces

De inspectie geeft drie maanden voorafgaand aan de start van de bekostiging van een nieuwe school een oordeel of de school voldoet aan de geldende deugdelijkheideisen. Dit betreft de vraag of voldoende leerkrachten bevoegd zijn en of de school een plan heeft dat tot voldoende onderwijstijd leidt. Drie maanden na de start toetst de inspectie opnieuw deze elementen, plus het schoolplan. OCW heeft wetgeving in voorbereiding om de toets voorafgaand aan en na de start uit te breiden met een toets op de *governance* van de nieuwe school. Voor nieuwe nevenvestigingen en dislocaties geldt geen specifiek toezichtregime.

Na en naast deze eisen geldt het algemene toezichtkader van de inspectie. Hierin zijn bijvoorbeeld indicatoren opgenomen over kwaliteitszorg, het aanbieden van extra ondersteuning aan leerlingen die dat nodig hebben en pedagogisch–didactisch handelen van leraren.

2.3.3 Huisvesting

De verantwoordelijkheid voor nieuwbouw en het regelen van een schoolgebouw ligt zowel in het po als het vo bij de gemeente. Zoals gemeld in subparagraaf 2.2.1heeft de gemeente na goedkeuring van een nieuwe hoofd- of nevenvestiging door OCW tot vijf jaar om huisvesting te regelen. De gemeente heeft de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor de huisvesting geheel door te decentraliseren naar het schoolbestuur. Het schoolbestuur is al verantwoordelijk voor buiten- en binnenonderhoud van de gebouwen. Er gelden in beperkte mate eisen aan de kwaliteit van die nieuwe locatie, bijvoorbeeld ten aanzien van de ruimte per leerling.

2.3.4 Verschillen tussen scholen

Bestaande versus nieuwe scholen
Nieuwe scholen worden wettelijk vrijwel hetzelfde behandeld als bestaande scholen. De voornaamste verschillen zijn al besproken bij het autorisatieproces. Voor nieuwe scholen gelden hogere eisen dan voor uitbreidingen van bestaande scholen en bestaande scholen worden via de stichtingseisen en door regels die verlies in leerlingenaantal beperken beschermd tegen teveel concurrentie.

Verschillen tussen scholen met specifieke kenmerken
Het eerste relevante kenmerk van een school is of deze openbaar of bijzonder is. De regelgeving voor beide typen scholen is in de loop der tijd echter vrijwel gelijk geworden. Zo kunnen ook openbare scholen door een verzelfstandigde stichting in stand worden gehouden.

Een volgend kenmerk is het onderwerp van dit onderzoek: de richting van de bijzondere school. Deze richting is vooral belangrijk bij stichting, omdat de richting invloed heeft op het leerlingenpotentieel dat de toetreder kan aantonen (zie Paragraaf 2.2.1). Daarnaast kan een school in het po die onder de opheffingsnorm komt, maar een 'laatste school van een richting' binnen een straal van vijf kilometer is, een aanvraag indienen om niet te worden opgeheven. In het vo bestaat een uitzonderingsbepaling van opheffing met discretionaire bevoegdheid van de minister van OCW.

Er kan landelijk of lokaal specifiek beleid gevoerd worden dat als gevolg heeft dat bepaalde scholen worden bevoordeeld, bijvoorbeeld financieel. Landelijke voorbeelden hiervan zijn de programma's die voortvloeien uit de 'Vogelaarwijken', de stimuleringsprogramma's techniek en de stimulering van onderwijs aan excellente leerlingen. Meestal worden hierbij geen scholen specifiek bevoordeeld, maar mogen alle scholen meedoen, mits ze voldoen aan gestelde eisen. In het algemeen beleid gelden verder geen specifieke regels voor scholen naar gelang hun doelgroep, locatie of type onderwijs.

2.3.5 Toezicht

Toezichthouder, timing en maatregelen

Het autorisatieproces spreidt zich in het po uit over de eerste vijf jaar (voorafgaand aan stichting, net na de stichting en een toets op de stichtingsnorm na vijf jaar). In het vo beperkt het autorisatieproces zich tot de stichting zelf. Daarna geldt gedurende een eerste cyclus van de cursusduur een ontheffing van het toezicht op de opheffingsnorm. Deze vormen van toezicht vallen onder het kopje autorisatieproces.

Daarnaast en daarna vallen nieuwe scholen onder het reguliere toezicht van de inspectie van het onderwijs. Daarbij gelden dezelfde eisen en toetsingsprocedure en beschikt de inspectie voor nieuwe scholen over hetzelfde handelingsrepertoire als voor langer bestaande scholen.

Nieuwe nevenvestigingen en dislocaties lopen mee in het toezichtregime van de bestaande school. Ze worden dus niet getoetst voorafgaand aan hun start.

2.3.6 Overig: beëindiging bekostiging

De regelgeving over beëindiging van bekostiging bestaat uit twee elementen. Ten eerste kan de bekostiging van een school beëindigd worden, wanneer zij niet langer voldoet aan de opheffingsnorm. Ten tweede kan de bekostiging van een school beëindigd worden indien de onderwijsinspectie de kwaliteit op de school over langere periode als 'zeer zwak' beoordeelt. Naast een gevolg van het beleid kan een school ook moeten sluiten door andere oorzaken, zoals problemen in de organisatie.

In de praktijk is sluiting van een school vrijwel altijd het gevolg van op natuurlijke wijze teruglopende leerlingenaantallen en/of financiële problemen. Scholen worden in Nederland vrijwel niet gesloten vanwege kwaliteitsproblemen of doordat de concurrentie ze te machtig wordt.[14] Wel is het kwaliteitsbeleid de afgelopen jaren aangescherpt, met als resultaat de sluiting van een aantal scholen (bijvoorbeeld Ibn Ghaldoun).

2.4 Conclusie

Het huidige beleid heeft een aantal opvallende elementen, die invloed zouden kunnen hebben op de kwantiteit en kwaliteit van toetreders of de wijze waarop bestaande scholen omgaan met toetreding.

Ten eerste en het belangrijkste punt: het beleid lijkt erop gericht om toetreding te ontmoedigen, zeker van nieuwe scholen en/of nieuwe besturen. Met name door de stichtingsnormen is het effectief eigenlijk onmogelijk om een nieuwe school te stichten in een gebied waar al scholen staan. Het aparte is dat het richtingsbegrip hier in plaats van een beperking juist extra ruimte biedt, doordat het ook mogelijk is toe te treden in een gebied met een bestaand aanbod, mits de bepaalde richting nog niet aanwezig is.

[14] Waslander & Hooge (2015), p. 11.

Ten tweede is het voor een bestaand bestuur veel gemakkelijker om nieuwe vestigingen te starten en open te houden, dan dat een nieuw bestuur een nieuwe school kan stichten. Via de soepeler stichtingseisen voor nevenvestigingen en dislocaties kan een bestaand bestuur gemakkelijker locaties openen en via de gemiddelde schoolgroottenorm (po) en de opheffingsnorm op schoolniveau (vo) kunnen bestaande besturen kleine scholen gemakkelijker openhouden.

Ten derde valt de rol van de gemeente en van bestaande scholen op in het autorisatieproces. Doordat de gemeente altijd aan de lat staat voor de onderwijshuisvesting heeft ze voor alle typen toetreders een beslissende invloed. De gemeente is eraan gebonden om huisvesting te regelen. Maar ze heeft lang de tijd om de huisvesting te regelen en kan het type huisvesting beïnvloeden en dus meer of minder aantrekkelijk maken. Daarnaast kan ze enige invloed uitoefenen op de verplichte bewijsvoering dat de school aan de stichtingsnorm zal gaan voldoen. Ze kan bijvoorbeeld een gemeente kiezen met wie ze zich vergelijkt ten aanzien van verdeling van leerlingen over richtingen. In de praktijk kan ze daardoor het stichten van een nieuwe school vrijwel onmogelijk maken. Bestaande besturen hebben ook een grote invloed. In het algemeen hebben bestaande besturen vaak een beter netwerk en daardoor meer invloed op de beslissingen van de gemeente. Specifiek worden bestaande scholen geraadpleegd voor het regionaal plan onderwijsvoorzieningen (vo) en kunnen bestaande scholen strategisch omspringen met de voorzieningenplanning, bijvoorbeeld door de gerichte stichting van nevenvestigingen of dislocaties, om toetreding door nieuwe scholen te ontmoedigen.

Een vierde opvallend punt is dat er verschillen zitten in beleid tussen po en vo, die geen directe link lijken te hebben met de structuur van de sector. Het is onduidelijk waarom nevenvestigingen in het po niet gestart kunnen worden (alleen omgezet) en in het vo wel. Ook is het onduidelijk waarom de procedures voor de verschillende typen toetreders verschillen in duur en betrokken partijen. Een laatste opvallend voorbeeld is dat de stichtingsnorm alleen voorafgaand aan stichting een rol speelt, terwijl in het po de stichtingsnorm ook daadwerkelijk na vijf jaar behaald moet worden.

De regelgeving is hier en daar ook vrij complex. Neem bijvoorbeeld de regelgeving over het aantal nevenvestigingen per bestuur in het po. Een bestuur mag niet meer nevenvestigingen hebben dan het verschil tussen het totale aantal leerlingen van alle scholen bij elkaar gedeeld door 260 en het totale aantal leerlingen gedeeld door 290.

3 Schoolstichting: de huidige praktijk

Nieuwe toetreders zijn zowel in het po als in het vo schaars. In het vo vinden jaarlijks relatief veel openingen van nevenvestigingen plaats. Toetreders in het po behalen vaak niet de stichtingsnorm, maar gaan toch door. Nieuwe toetreders zijn de eerste jaren relatief duur ten opzichte van bestaande scholen en worden door de onderwijsinspectie vaker met 'zwak' of 'zeer' zwak beoordeeld.

Of ergens daadwerkelijk toetreding plaatsvindt is afhankelijk van een groot aantal factoren. De meeste van die factoren zijn niet in data terug te vinden, zoals de motivatie van oprichters of de beweegredenen van een autoriserende partij.[15] Omgevingskenmerken zoals (potentiële) vraag in de markt zijn gedeeltelijk af te leiden uit data. Omdat het aantal toetreders zeer laag is en daar weinig variatie in bestaat, is het onmogelijk om een causaal verband vast te stellen tussen (omgevings-)factoren en toetreding. In plaats daarvan beschrijft dit hoofdstuk kenmerken en ontwikkelingen van toetreders.

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de situatie in Nederland op basis van beschikbare data. In paragraaf 3.1 wordt een raming gegeven van het verwachte aantal toetreders (nieuwe scholen én nieuwe nevenvestigingen, exclusief dislocaties) bij ongewijzigd beleid op basis van de afgelopen twintig jaar aan gegevens over toetreders. Dan wordt ingegaan op de vragen waarom, waar en welk soort toetreders gesticht worden. Paragraaf 3.2 gaat in op de kenmerken van toetreders in relatie met beleidsmaatregelen. Er wordt gekeken naar hoe leerlingaantallen van toetreders zich verhouden tot de stichtingsnorm, hoe de bekostiging per leerling van toetreders zich verhoudt tot bestaande scholen en hoe de toetreders worden beoordeeld door de onderwijsinspectie. In elke paragraaf is eerst aandacht voor primair onderwijs (po) en daarna voor voortgezet onderwijs (vo).[16]

3.1 Nulscenario aantal toetreders

Deze paragraaf schetst de toetreding in het po en het vo over de afgelopen 30 jaar. Vervolgens vertaalt het ontwikkelingen uit het verleden en prognoses naar een raming voor het aantal toetreders in de nabije toekomst. Ten slotte kijkt deze paragraaf naar kenmerken van toetreders in Nederland na 1995. Het gaat na of toetreding gepaard ging met groei in leerlingaantallen, nieuwbouw of een sluiting van een school in de buurt.

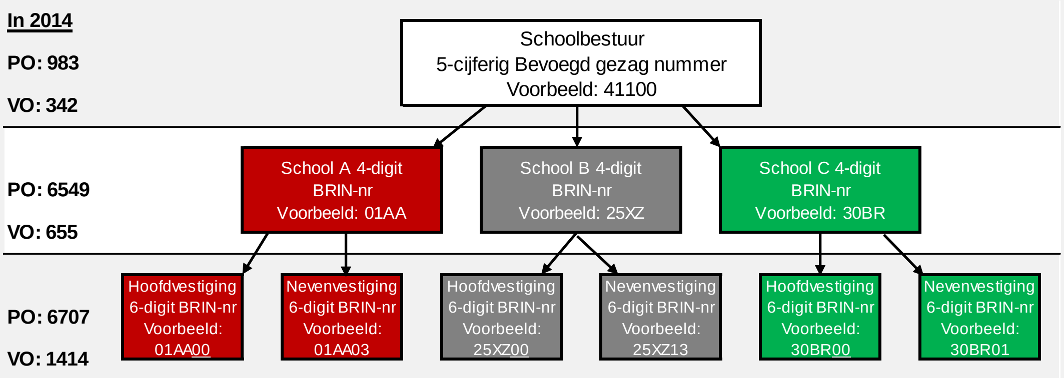
15 Waslander & Hooge (2015), p. 38, op basis van o.a. Hoxby & Murarka (2009).
16 Onder vo-scholen in dit hoofdstuk vallen ook agrarische opleidingscentra (AOC's).

Box 3.1 Bevoegd gezag nummers en BRIN-nummers

Om onderwijsinstellingen te identificeren gebruiken OCW en DUO *bevoegd gezag nummers* in de Basis Registratie Instellingen (BRIN). De figuur hieronder geeft aan hoe de verhoudingen zijn in het het po en vo tussen besturen, scholen en schoolvestigingen. In 2014 zijn er 983 besturen in het po en 342 in het vo. Die hebben alle unieke bevoegd gezag nummers.

Onder één bestuur vallen meestal meerdere scholen. Een school wordt geïdentificeerd aan de hand van een *4-digit BRIN nummer*. Dat nummer begint met twee cijfers, gevolgd door twee letters. In totaal zijn er in 2014 6549 scholen in het po en 655 scholen in het vo.

Een school bestaat weer uit één of meerdere vestigingen. Die worden gekenmerkt door een *6-digit BRIN-nummer*. Het vier-digit BRIN-nummer van de school wordt verlengd door twee cijfers. Elke school heeft in elk geval een hoofdvestiging, met een BRIN-nummer dat eindigt op 00. Daarnaast hebben de meeste scholen nevenvestigingen, waarvan het BRIN-nummer eindigt op een getal tussen 01 en 99. In 2014 zijn er 6707 vestigingen in het po en 1414 vestigingen in het vo. In het vo zijn nevenvestigingen relatief gebruikelijker.



3.1.1 Recente geschiedenis toetreders

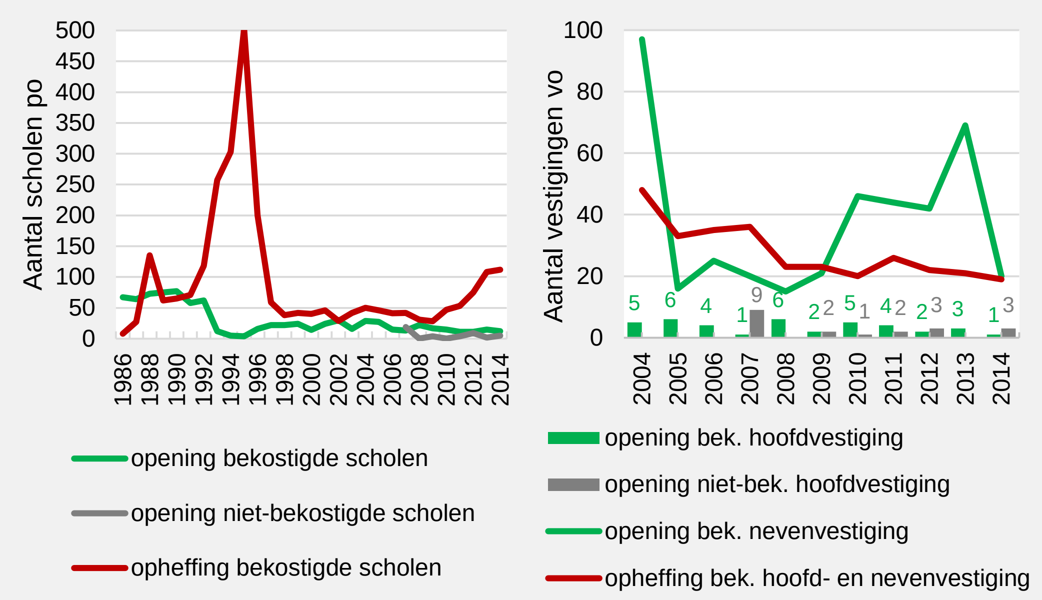
PO

In het po worden jaarlijks zeer weinig bekostigde en niet-bekostigde scholen gesticht. De afgelopen jaren lag het aantal nieuw gestichte *bekostigde* scholen tussen 10 en 15. Op een totaal van zo'n 6.700 tot 7.000 bekostigde schoolvestigingen betekent dit dat er jaarlijks 0,1 tot 0,2 procent nieuwe scholen bijkomen. Figuur 3.1 geeft de ontwikkeling weer vanaf 1985. De openingen van nevenvestigingen en dislocaties zijn daarbij niet meegenomen.[17]

Het aantal schoolstichtingen heeft zich vanaf 1996 op een laag niveau gestabiliseerd, jaarlijks met tien tot dertig nieuwe basisscholen. Sinds 2009 zijn jaarlijks nooit meer dan twintig en nooit minder dan tien scholen per jaar gesticht. Onder de toetreders in het po zitten weinig echt nieuwe toetreders. Van de nieuwe scholen tussen 2005 en 2014 is 80 procent gesticht door een bestuur waaronder al minimaal één andere school valt. Slechts twintig procent van de scholen wordt gesticht door nieuwe besturen.

[17] In het po worden sommige scholen opgeheven en gaan direct door als nevenvestiging onder een ander BRIN-nummer. De cijfers van schoolstichtingen bevatten niet de start van deze nevenvestigingen.

Figuur 3.1 Het aantal stichtingen en opheffingen in het po en het vo



Bron: ministerie van OCW (2015), Onderwijsinspectie (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

Wat opvalt is dat tot en met 1992 het aantal toetreders op een hoger niveau lag. Van 1986 tot en met 1992 werden jaarlijks zo'n 60 tot 80 po-scholen gesticht. Die periode ging ook gepaard met een relatief groot aantal sluitingen van po-scholen. Vanaf 1992 tot 1997 daalde het aantal schoolstichtingen. Tegelijkertijd nam het aantal fusies fors toe. De scherpe daling in het aantal scholen tussen 1992 en 1997 is een direct gevolg van de nota '*toerusting en bereikbaarheid*' uit 1991, die was gericht op schaalvergroting.[18] Volgens de nota leidde de te kleine schaal van scholen tot kwaliteitsproblemen en gebrekkige efficiëntie. Als belangrijkste maatregel werden de stichtingsnorm en de opheffingsnorm opgehoogd en afhankelijk gemaakt van de leerlingdichtheid in de gemeente.

In het po is het wettelijk niet mogelijk om vanuit het niets nevenvestigingen te stichten (zie paragraaf 2.1). Nevenvestigingen ontstaan alleen door het omvormen van bestaande scholen tot nevenvestigingen van andere scholen. De afgelopen tien jaar zijn er elk jaar gemiddeld zeven scholen die omgevormd worden van aparte basisschool naar nevenvestiging van een andere school. Elk jaar sluiten echter ongeveer evenveel nevenvestigingen hun deuren. Het aantal nevenvestigingen in het po is daarom al tien jaar stabiel op ongeveer 160.

Het aantal schoolstichtingen in het po staat nauwelijks in verhouding met het aantal opheffingen. De rode lijn in Figuur 3.1 betreft de som van het aantal scholen dat opgeheven is als gevolg van een opheffing, een fusie of een omvorming naar een nevenvestiging. In 1995 vond daarin een absolute piek plaats, als gevolg van de nota '*toerusting en bereikbaarheid*'. Van de 503 scholen die opgeheven werden fuseerden er 442. Verder is het aantal opheffingen sinds 1991 groter dan het aantal stichtingen. Het aantal scholen in het po daalt dus al bijna 25 jaar.

Het aantal stichtingen van *niet-bekostigde* scholen in het po is sinds 2008 jaarlijks lager dan tien. In 2008 en 2010 vond geen enkele stichting van een niet-bekostigde instelling plaats. Sinds 2000 is het

18 Bronneman-Helmers, 2011

aantal niet-bekostigde instellingen stabiel. Jaarlijks zijn er dus ongeveer evenveel schoolstichtingen als sluitingen. Anno 2014 bestaan er 32 niet-bekostigde onderwijsinstellingen in het po, waar ongeveer 550 leerlingen worden bediend.

VO

Zoals toegelicht in paragraaf 2.1 bestaan er in het vo drie type toetreders: hoofdvestigingen (nieuwe scholen), permanente nevenvestigingen en tijdelijke nevenvestigingen.

Nieuwe hoofdvestigingen in het vo worden maar zelden geopend door een nieuw bestuur. Tussen 2004 en 2014 vonden er 39 openingen van bekostigde hoofdvestigingen plaats. Sinds 2011 openen niet meer dan vijf hoofdvestigingen per jaar hun deuren. Van die 39 openingen vielen maar tien openingen onder de verantwoordelijkheid van een nieuw bestuur.

Ten opzichte van het aantal openingen van hoofdvestigingen is de dynamiek van het stichten en sluiten van bekostigde permanente nevenvestigingen groot. Het aantal nieuwe nevenvestigingen fluctueert behoorlijk en is sinds 2009 hoger dan twintig. In 2013 waren er zelfs 69 openingen van nieuwe vo-nevenvestigingen. Op een landelijk totaal van 1290 tot 1420 vo-vestigingen gedurende 2004-2014 is het aandeel vo-nevenvestigingen dat nog maar één jaar bestaat jaarlijks 1,4 tot 5,3 procent.

Naast de bekostigde instellingen openen jaarlijks ook ongeveer twee nieuwe niet-bekostigde scholen in het vo hun deuren. Sinds 2010 worden er jaarlijks ongeveer evenveel niet-bekostigde vestigingen in het vo gesticht als gesloten. In 2014 is het aantal niet-bekostigde instellingen in het vo veertien.

Het aantal opheffingen van hoofd- en nevenvestigingen in het vo is tussen 2005 en 2008 hoger dan het aantal openingen. Daarna worden juist meer hoofd- en nevenvestigingen geopend dan er dicht gaan. Sinds 2008 is het aantal opheffingen betrekkelijk stabiel. Jaarlijks worden sindsdien ongeveer twintig hoofd- en nevenvestigingen per jaar gesloten.

3.1.2 Extrapolatie op basis van historische gemiddelden

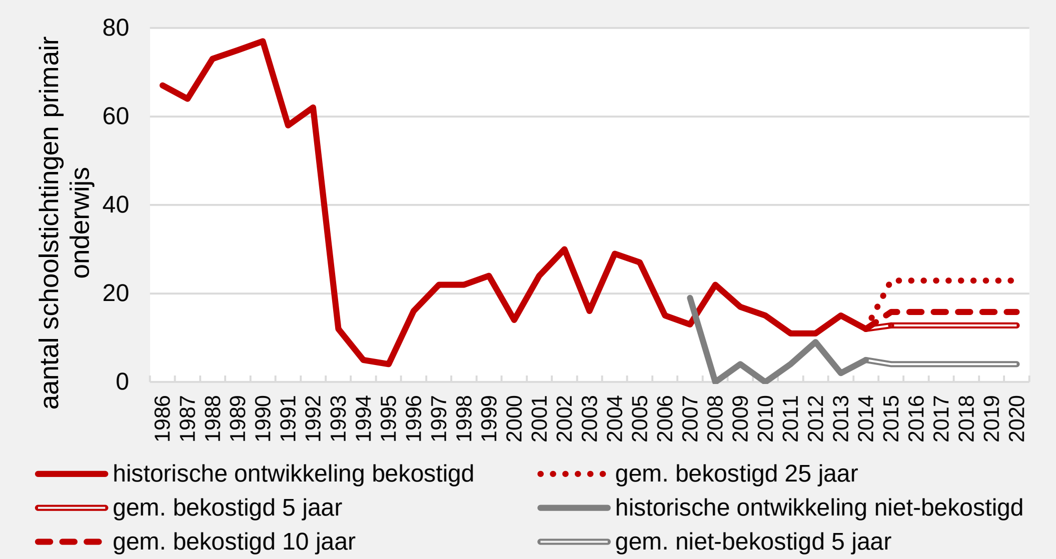
PO

Omdat het aantal schoolstichtingen in het po al jarenlang stabiel is en op een laag niveau, ligt het voor de hand dat het bij ongewijzigd beleid niet hevig zal fluctueren. Het lage aantal schoolstichtingen betekent dat statistische samenhang tussen het aantal nieuwe scholen en overige factoren zoals economische ontwikkeling niet is vast te stellen.

Op basis van gemiddelden uit de afgelopen 5 tot 25 jaar zal het aantal schoolstichtingen in de toekomst jaarlijks tussen 13 en 23 liggen. Als meer waarde wordt gehecht aan gemiddelden over de afgelopen vijf jaar, ligt de voorspelling dichter bij 13. Figuur 3.2 laat zien welke aantallen scholen verwacht kunnen worden via extrapolatie op basis van gemiddelden van drie tijdsperiodes.

Informatie over het aantal niet-bekostigde instellingen is pas bekend vanaf het jaar 2007. Op basis van het gemiddelde aantal stichtingen over de afgelopen vijf jaar ligt het aantal stichtingen van niet-bekostigde instellingen de komende jaren ongeveer op vier.

Figuur 3.2 Aantal jaarlijkse schoolstichtingen in het po vanaf 1996 tussen 10 en 30

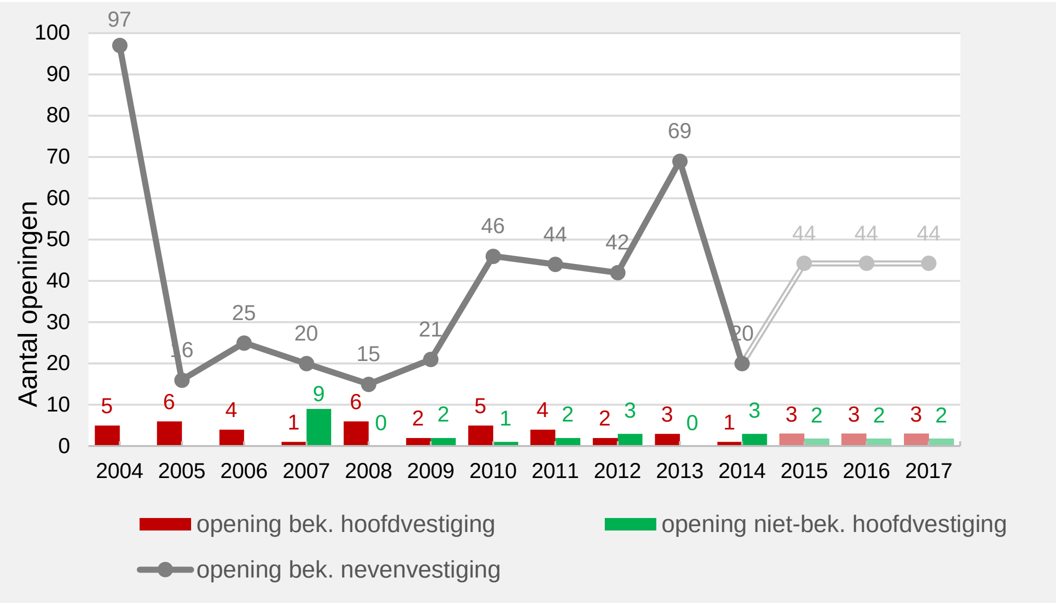


Bron: Ministerie van OCW (2015), Onderwijsinspectie (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

VO

Bij ongewijzigd beleid is het aannemelijk dat het aantal stichtingen van bekostigde (permanente) nevenvestigingen de komende jaren tussen 20 en 69 ligt. Het aantal stichtingen van niet-bekostigde instellingen en bekostigde hoofdvestigingen in het vo zal bij ongewijzigd beleid op een constant laag niveau van maximaal drie per jaar blijven liggen. Figuur 3.3 geeft deze aantallen weer. Informatie over het aantal schoolstichtingen in het vo is bekend vanaf 2004.

Figuur 3.3 Het aantal nieuwe nevenvestigingen in het vo is bij ongewijzigd beleid in toekomst vele malen groter dan openingen van nieuwe hoofdvestigingen



Bron: ministerie van OCW (2015), Onderwijsinspectie (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

3.1.3 Extrapolatie op basis van ontwikkelingen in leerlingaantallen

PO

Het aantal toetreders is deels afhankelijk van ontwikkelingen in het leerlingaantal. Ramingen van OCW gaan ervan uit dat het totale leerlingaantal in het po afneemt van 1.460.000 in 2014 naar 1.380.000 in 2020. Hoewel deze ontwikkeling aanwijzingen aangeeft dat het aantal toetreders in de komende vijf jaar naar verwachting niet (explosief) zal stijgen, is een meer lokale blik nodig om daar een meer accurate inschatting van te maken. Immers, in bepaalde gebieden zal het leerlingaantal afnemen, maar in andere gebieden zal als gevolg van een stijging in leerlingaantallen de vraag naar nieuwe scholen toenemen.

OCW heeft per bekostigde schoolvestiging leerlingprognoses ontwikkeld,[19] die voor dit onderzoek zijn vertaald naar ramingen op viercijferig postcodegebied. Volgens de prognoses zal in de periode 2015-2020 in 2133 viercijferige postcodegebieden sprake zijn van een daling van het aantal leerlingen. In 893 gebieden zal echter een stijging van leerlingaantallen plaatsvinden. Ter vergelijking: op basis van werkelijke leerlingaantallen was het aantal gebieden met een stijging en een daling van het aantal leerlingen over 2010-2015 respectievelijk 2253 en 829.

Om een school te kunnen stichten op basis van een groei in leerlingaantallen is een substantiële groei nodig. Vanuit historische data is over elk jaar bekend in hoeveel postcodegebieden die een stijging van *x* leerlingen meemaakten een bekostigde school is gesticht. Tabel 3.1 geeft die percentages voor lokale stijgingen in leerlingaantallen van gemiddeld minimaal 23 leerlingen per jaar (115 leerlingen over vijf jaar) in de periode 2010-2014. Een gemiddelde klasgrootte is ongeveer 23 leerlingen. Met een stijging van 23 leerlingen per jaar in een viercijferig postcodegebied zou een nieuwe school in theorie ieder jaar een extra klas kunnen bedienen zonder dat het leerlingaantal op andere scholen in het postcodegebied achteruitgaat.

Tabel 3.1 In 2014 werd in bijna één procent van de postcodegebieden met substantiële groei in leerlingaantallen een bekostigde school gesticht[20]

	2010	2011	2012	2013	2014	Afgelopen 5 jaar
Aantal postcodegebieden met stijging van minimaal 115 leerlingen over afgelopen 5 jaar	145	136	127	113	115	*636*
Aantal postcodegebieden met stijging van minimaal 115 leerlingen over afgelopen 5 jaar waarin een school gesticht is	5	4	5	7	1	*22*
% van postcodegebieden waarin -bij stijging van minimaal 115 leerlingen over de afgelopen 5 jaar- een school werd gesticht	3,4	2,9	3,9	6,2	0,9	*3,5*

Bron: ministerie van OCW (2015)

Tabel 3.1 toont aan dat slechts in een zeer beperkt aantal postcodegebieden een school wordt gesticht indien zich daar een substantiële stijging van leerlingaantallen voordoet. In de meeste

[19] De prognoses houden rekening met de demografische samenstelling in gebieden, alsmede nieuwbouw en sloop.

[20] Dezelfde analyse kan gedaan worden met een grens van 200 leerlingen (minimale stichtingsnorm) in vijf jaar in plaats van 115. Het percentage gebieden met een dergelijke groei in leerlingaantallen waarin een school wordt geopend is dan percentueel hoger. Het aantal gebieden dat in de toekomst een dergelijke groei in leerlingaantallen zal doormaken is in dat geval echter ook lager, waardoor het nulscenario hetzelfde beeld geeft.

gebieden wordt de groei in leerlingaantallen opgevangen door bestaande basisscholen. Ervan uitgaande dat het percentage in de nabije toekomst niet afwijkt van de percentages tussen 2010 en 2014, is het aantal postcodegebieden met groei van leerlingaantallen waarin een nieuwe school wordt gesticht de komende jaren minimaal 0,9 procent en maximaal 6,2 procent.

Figuur 3.4 legt de gegevens van Tabel 3.1 naast de leerlingprognoses per postcode en berekent de onder- en bovengrens van het aantal toetreders tot en met 2020. Het aantal toetreders dat niet op basis van groei van leerlingaantallen geschiedt is bepaald op basis van historische informatie over stichtingen in de afgelopen vijf jaar.[21] Figuur 3.4 laat zien dat, afgaande op de lokale ontwikkelingen in leerlingaantallen, aangenomen mag worden dat het aantal toetreders de komende jaren tussen 7 en 19 ligt. In vergelijking met de raming op basis van gemiddelde schoolstichtingen in het verleden (tussen 13 en 23 toetreders per jaar) is de raming op basis van ontwikkelingen in leerlingenaantallen iets lager.

Figuur 3.4 Afgaande op ontwikkeling in leerlingaantallen blijft het jaarlijkse aantal stichtingen van bekostigde scholen stabiel



Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

VO

Landelijk neemt volgens de prognose het aantal vo-leerlingen af van 997.000 in 2015 naar 933.000 in 2020. Een analyse op BRIN-4 niveau[22] geeft inzicht in ontwikkelingen van leerlingaantallen in het vo op regionaal niveau.

De meeste gemeentelijke gebieden waarover informatie bekend is (204 van de 226) maken een daling in leerlingaantallen door na 2015. Die daling is het grootst in Nijmegen, Groningen, Doetinchem, Almere en Alkmaar (in absolute aantallen) en in Appingedam, Gulpen-Wittem, Leudal, Montferland en Vlieland (in relatieve aantallen). Er zijn dus ook 22 plaatsen waar het

---

21 Het aantal openingen dat niet gepaard ging met een substantiële groei in leerlingaantallen was in 2010 10, in 2011 7, in 2012 6, in 2013 8 en in 2014 11. Aangenomen is dat het aantal openingen dat niet gepaard gaat met groei in leerlingaantallen een ondergrens van 6 en in een bovengrens van 11 heeft. Zie paragraaf 3.2.1 voor meer informatie over de achtergrond van deze stichtingen.

22 Hierbij is aangenomen dat de som van de groei in leerlingaantallen van alle BRIN-6 vestigingen onder een BRIN-4 nummer wordt toegeschreven aan de gemeente van de hoofdvestiging.

leerlingaantal in het vo toe gaat nemen. Die toename is volgens de prognose in absolute termen het grootste bij BRIN-nummers in Utrecht, Amsterdam, Amstelveen, Haarlemmermeer en Haarlem. In relatieve aantallen vinden de grootste stijgingen plaats in Tytsjerksteradiel, Wassenaar, Utrecht, Amstelveen en Leidschendam-Voorburg. Deze ontwikkelingen zijn niet door te vertalen naar een landelijke prognose van het aantal toetreders in het vo.

Het is niet mogelijk om nog specifieker te kijken naar de toekomstige ontwikkelingen in leerlingenaantallen en de ruimte voor toetreding. Het databestand van vo biedt niet de mogelijkheden van gegevensextrapolatie die het databestand van het po wel biedt vanwege drie redenen:

1. De vertaalslag van BRIN-nummers naar geografische gebieden is in het vo veel complexer dan in het po. Voor het vo zijn prognoses bekend op het viercijferig BRIN-niveau.[23] Omdat het in het vo eerder regel dan uitzondering is dat een school meerdere nevenvestigingen heeft, vangt een viercijferige BRIN meerdere postcodegebieden. Die gebieden variëren sterk in grootte, al naar gelang hoeveel nevenvestigingen er per viercijferige BRIN-nummer zijn. Hierdoor leidt een vertaling van viercijferige BRIN-nummers naar geografische gebieden tot overlappende gebieden, wat problemen geeft bij het bepalen van lokale groei en vraag naar scholen;
2. De vertaalslag van groei in leerlingaantallen naar de vraag naar scholen is in het vo niet een-op-een te maken. In het po is een groei van 4 tot 11-jarigen in een geografisch gebied eenvoudig door te vertalen naar een behoefte aan onderwijs in dat gebied, omdat ouders veelal kiezen voor een school dichtbij huis. In het vo is de reisafstand huis-school groter, en is er differentiatie in leerniveaus. Een lokale groei van het aantal 12 tot 18-jarigen zegt daardoor minder over de vraag in dat gebied naar vmbo-, havo- of vwo-onderwijs;
3. Voor het vo is een kortere tijdsspanne beschikbaar met historische gegevens. Hierdoor is het niet mogelijk historische leerlingenaantallen te correleren met historische schoolstichtingen.

3.1.4 Nieuwe scholen: is er sprake van groei in leerlingaantallen?

PO

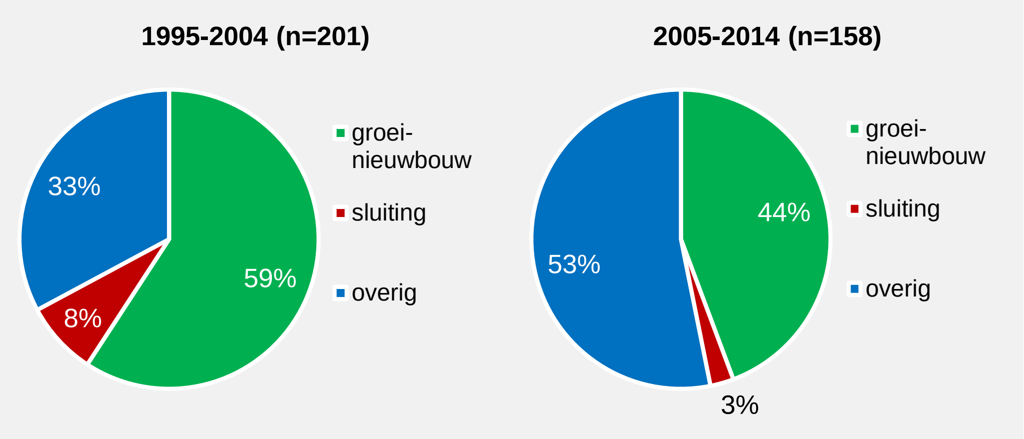
Een potentieel belangrijke aanleiding voor een nieuwe school is (grote) groei in leerlingaantallen in een bepaald gebied. Dat kan zijn doordat de leerlingenpopulatie in een bestaande wijk (sterk) toeneemt en/of doordat er een geheel nieuwe wijk gebouwd wordt. Uiteraard zijn ontwikkelingen in leerlingaantallen niet de enige reden waarom in het po scholen gesticht worden. Naast groei in leerlingaantallen en nieuwbouw bestaat de markt van nieuwe toetreders ook uit scholen die inspelen op onvervulde behoeften op onderwijsgebied bij ouders of als gevolg van een sterke overtuiging bij de stichters. Ook kunnen scholen gesticht worden omdat er als gevolg van een schoolsluiting in de buurt ruimte is ontstaan voor een nieuwe school.

Op basis van de data zijn vier vormen van schoolstichtingen gedefinieerd. Figuur 3.5 laat de (mogelijke) oorzaken van schoolstichtingen zien over verschillende periodes. De categorie *overig* bestaat uit alle stichtingen die niet gepaard gaan met (1) *groei* - een lokale stijging van meer dan 115 leerlingen (gemiddeld 23 leerlingen per jaar) over een periode van vijf jaar, (2) *nieuwbouw* - een opening van een school in een postcodegebied waar voorheen nog geen school stond of (3) *sluiting*

[23] Zie Box 1

- een schoolsluiting in hetzelfde postcodegebied minder dan drie jaar voor de betreffende schoolstichting.

Figuur 3.5 Aan ongeveer de helft van de schoolstichtingen in het po gaat een stijging in leerlingaantallen in de buurt vooraf[24]



Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.5 laat zien dat het aandeel schoolstichtingen in de categorie overig is toegenomen. Dalende leerlingaantallen gingen samen met minder schoolstichtingen op basis van een lokale groei in leerlingaantallen. Tegelijk blijft het aantal toetreders dat niet is gecorreleerd met leerlingaantallen relatief constant. Over de afgelopen tien jaar zijn er 84 scholen gesticht die onder de categorie 'overig' geschaard kunnen worden. Zo groeit het aandeel van de categorie 'overig'.

VO

Voor het vo is het niet goed mogelijk om te bepalen wanneer een toetreding gepaard gaat met een stijging in leerlingaantallen in de regio. Dit komt doordat (1) niet objectief is in te schatten wat voldoende groei is om een onderwijslocatie te kunnen starten en (2) omdat groei in leerlingaantallen niet kan worden gerelateerd aan het leerlingenpotentieel van een bepaalde schoolsoort (vmbo, havo, etc.). Voor het vo is daarom geen indeling gemaakt zoals in Figuur 3.5 voor het po.

3.2 Kenmerken en leerlingaantallen toetreders

De databestanden van OCW en de Onderwijsinspectie maken het mogelijk om aan de hand van ontwikkelingen in het verleden de leerlingaantallen en kenmerken van toetreders nader te onderzoeken. Waar worden scholen gesticht en welke denominaties hebben die? En hoe presteren de nieuwe scholen in de eerste vijf jaar van hun bestaan?

Deze paragraaf gaat in op de denominaties van toetreders, de leerlingenaantallen in verhouding tot de stichtingsnorm, op de gemiddelde bekostiging per leerling en op inspectieoordelen van toetreders. Deze punten hebben een direct verband met eventuele beleidswijzigingen, namelijk veranderingen in de stichtingsnorm, bekostiging of het toezicht.

24 De figuur rechts beslaat een andere tijdsperiode (afgelopen tien jaar) dan Tabel 2.2 (afgelopen vijf jaar). De aantallen komen daarom niet overeen.

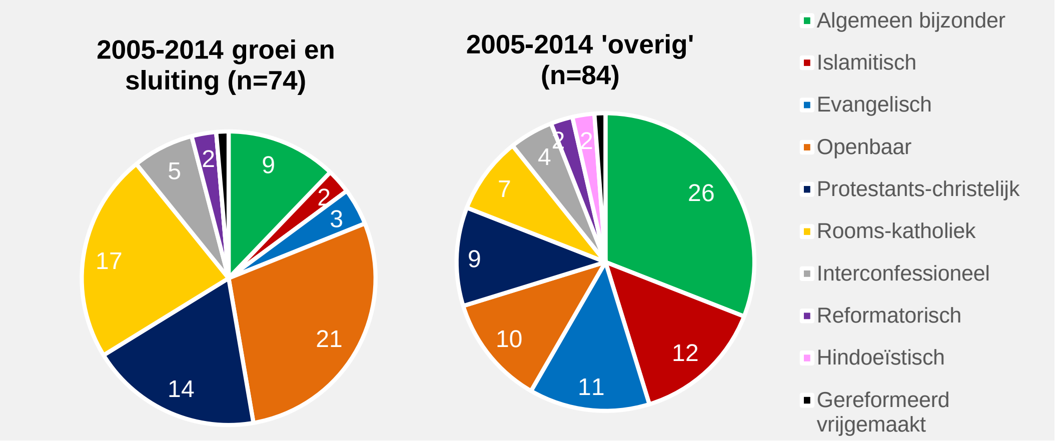
De analyses van het po kijken naar nieuwe scholen en laten nieuwe nevenvestigingen en dislocaties vanwege databeperkingen buiten beschouwing. In het vo wordt, waar mogelijk, gekeken naar nieuwe scholen (hoofdvestigingen) en nieuwe nevenvestigingen. Nieuwe nevenvestigingen omvatten alleen permanente nevenvestigingen en geen tijdelijke nevenvestigingen.

3.2.1 Nieuwe scholen: waar en welke denominatie?

PO

De denominaties van nieuwe scholen zijn divers, zie Figuur 3.6. Nieuwe scholen in nieuwbouw- of groeiwijken hebben vaak de denominatie Openbaar, Rooms-katholiek en Protestants-christelijk. De nieuwe scholen die zich vestigen in gebieden zonder substantiële groei in leerlingaantallen hebben relatief vaak de denominatie Algemeen bijzonder[25], Islamitisch of Evangelisch.

Figuur 3.6 De denominaties van nieuwe po-scholen verschillen naar categorieën



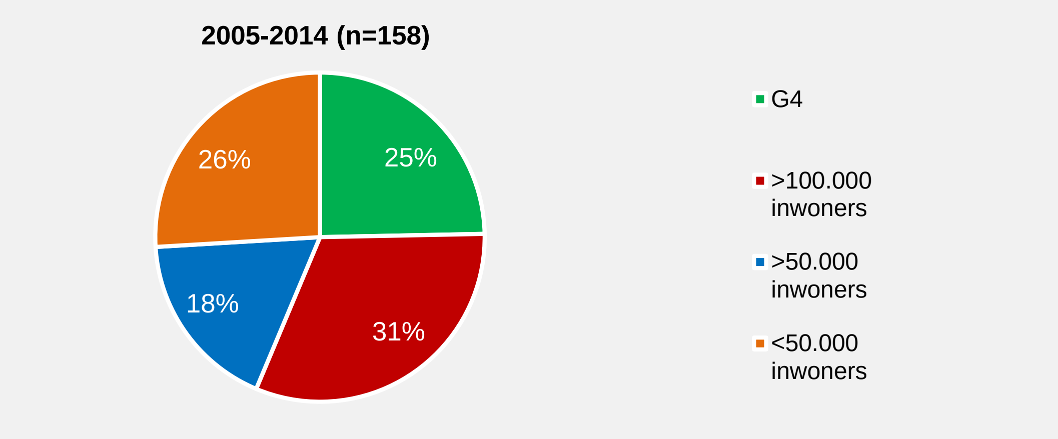
Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.7 laat zien dat het aantal scholen dat gesticht is in kleine gemeenten gering is.[26] Slechts een kwart van de nieuwe scholen wordt gesticht in gemeenten met minder dan 50 duizend inwoners. De ruime meerderheid (56 procent) van de nieuwe scholen staat in gemeenten met meer dan 100 duizend inwoners.

25 Algemeen bijzonder onderwijs is niet gebonden aan levensbeschouwingen of maatschappelijke stromingen.

26 Ter vergelijking: het aandeel inwoners in Nederland is in 2014: 13% in G4, 22% in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, 18% in gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners en 46% in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. 82% van de 403 Nederlandse gemeenten heeft minder dan 50.000 inwoners, 11% tussen 50.000 en 100.000 inwoners, 6% meer dan 100.000 inwoners (excl. G4) en de G4 vormt 1%.

Figuur 3.7 Nieuwe po-scholen worden relatief vaak in grote steden gesticht



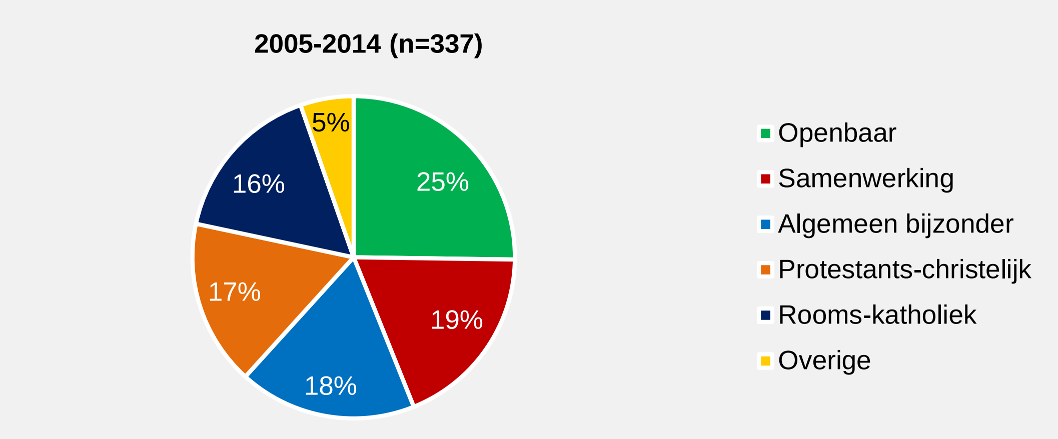
Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

VO

Figuur 3.8 laat zien dat tussen 2008 en 2014 toetreders in het vo niet één dominante denominatie hadden. De meeste toetreders hadden de denominatie Openbaar, gevolgd door een samenwerking van verschillende denominaties en Algemeen Bijzonder.

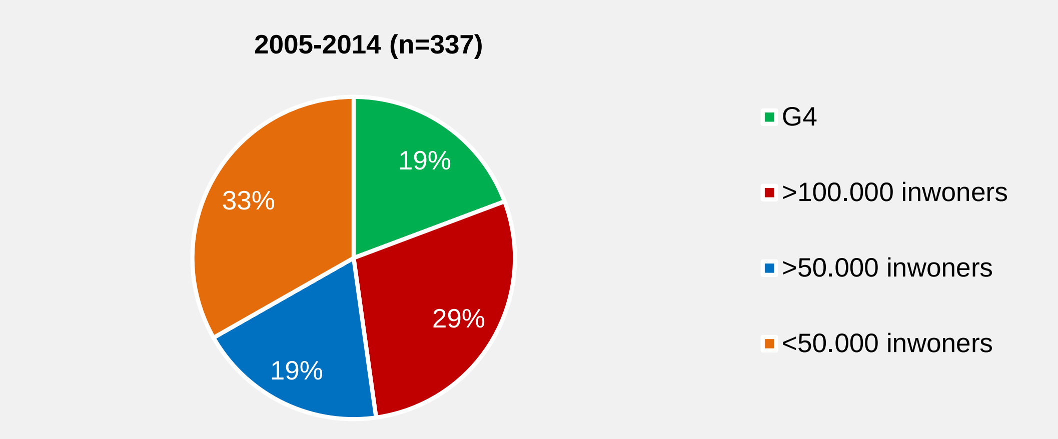
Niet geheel verrassend worden de meeste nieuwe scholen geopend in gemeenten met veel inwoners. In vergelijking met het po werden de afgelopen tien jaar in het vo relatief weinig scholen of nevenvestigingen in de G4 gesticht, en betrekkelijk veel in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

Figuur 3.8 Toetreders in het vo hebben diverse denominaties



Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.9 Een derde van toetreders in het vo wordt gesticht in relatief kleine gemeenten



Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

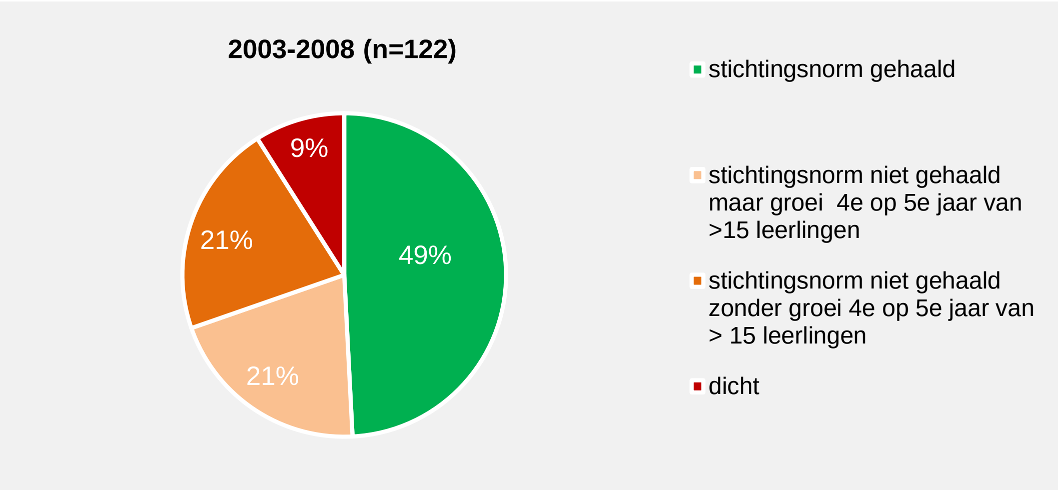
3.2.2 Leerlingenaantallen en de stichtingsnorm

PO

Hoewel veel po-scholen na vijf jaar niet aan de gemeentelijke stichtingsnorm voldoen, blijven veel van die scholen bestaan, waarschijnlijk via de gemiddelde schoolgroottenorm. Dat is mogelijk omdat veel nieuwe scholen onderdeel zijn van een bestaand bestuur.

Nieuw gestichte scholen in het po moeten aan de gemeentelijke stichtingsnorm voldoen. De stichtingsnorm betreft een leerlingaantal dat de school moet bereiken binnen vijf jaar en moet behouden gedurende vijftien jaar daarna. De stichtingsnorm is minimaal 200 leerlingen in gemeenten met een lage bevolkingsdichtheid en maximaal 333 in gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid (de gemeente 's-Gravenhage). Figuur 3.10 geeft voor scholen die geopend zijn van 2003 tot en met 2008 een overzicht hoe hun leerlingaantallen zich verhouden tot de stichtingsnorm vijf jaar na opening.

Figuur 3.10 62 van de 122 po-scholen die tussen 2003 en 2008 geopend zijn voldeden vijf jaar na opening niet aan de stichtingsnorm



Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

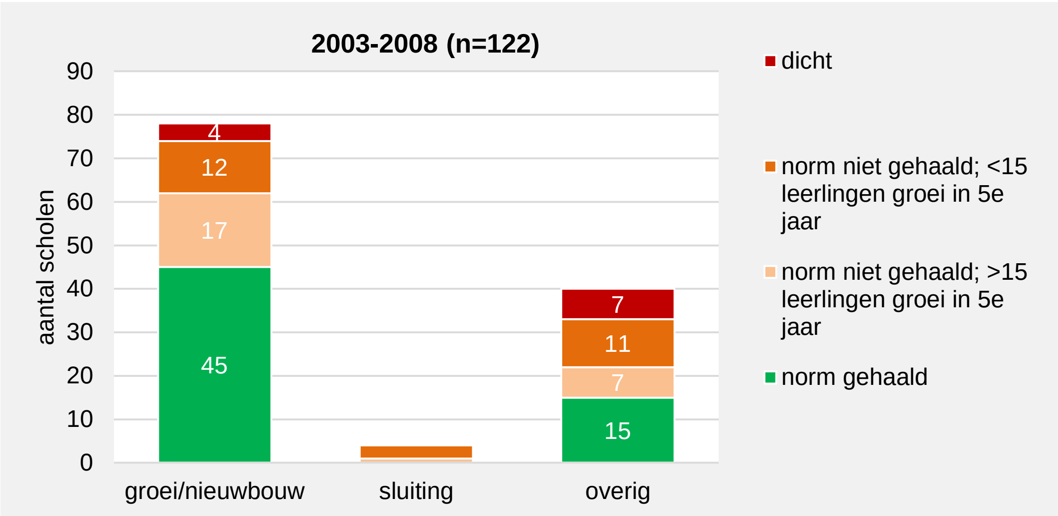
60 van de 122 po-scholen die tussen 2003 en 2008 hun deuren openden voldeden aan de stichtingsnorm. Dat betekent dat iets meer dan de helft niet aan de norm voldeed. Opvallend is dat de ruime meerderheid van de scholen die het niet haalden toch doorgaan. Slechts 11 van de 122 scholen zijn gesloten, terwijl 51 scholen ondanks het niet halen van de norm open bleven.

Na vijf jaar wordt aan de hand van de stichtingsnorm een beslissing genomen over de levensvatbaarheid van nieuwe scholen. Mogelijk hadden veel scholen de stichtingsnorm wel gered als die een jaar of meerdere jaren later zou mogen worden bereikt. Om dat te onderzoeken is de groei in leerlingenaantal in het vijfde jaar na opening relevant. Van die 51 scholen noteerden 25 scholen een groei van meer dan 15 leerlingen in het vijfde jaar na de opening. De gemiddelde afstand tot de stichtingsnorm van deze nieuwe scholen was 79 leerlingen. De 26 scholen die de stichtingsnorm niet haalden en ook geen groei van minimaal 15 leerlingen in het vijfde jaar na opening realiseerden, zaten gemiddeld 113 leerlingen van de stichtingsnorm af. Van de 51 scholen die de stichtingsnorm niet haalden en toch doorgingen werden twee scholen gesticht door een nieuw bestuur.

Scholen die de stichtingsnorm niet halen worden in veel gevallen toch niet opgeheven. Dit is mogelijk doordat op andere scholen binnen het bestuur waaronder de nieuwe school valt wel voldoende leerlingen zitten. Als het gemiddelde aantal leerlingen per school binnen een bestuur hoger is dan de opheffingsnorm, dan hoeft het niet halen van de stichtingsnorm voor de nieuwe school geen fatale consequenties te hebben. De meeste van de doorgaande scholen hebben, getuige het geringe aantal sluitingen, waarschijnlijk gebruikgemaakt van de gemiddelde schoolgroottenorm.

De 122 toetreders kunnen ook worden uitgesplitst naar het verband met groei in leerlingaantallen, zoals ook gebruikt in Figuur 3.5. De hypothese is dat nieuwe scholen die gesticht worden vanwege een sterke lokale groei in leerlingaantallen, lokaal minder concurrentie hebben dan scholen die zich vestigen tussen andere scholen. Zij kunnen dan makkelijker aan de stichtingsnorm voldoen. Figuur 3.11 bevestigt deze hypothese. In gebieden met groei in leerlingaantallen en nieuwbouw behaalt ongeveer 58 procent (45 scholen) van de nieuwe scholen de stichtingsnorm. Nieuwe scholen in de categorie 'overig' hebben aanmerkelijk meer moeite om aan de stichtingsnorm te voldoen. Van die scholen haalt ongeveer 38 procent (15 scholen) de stichtingsnorm.

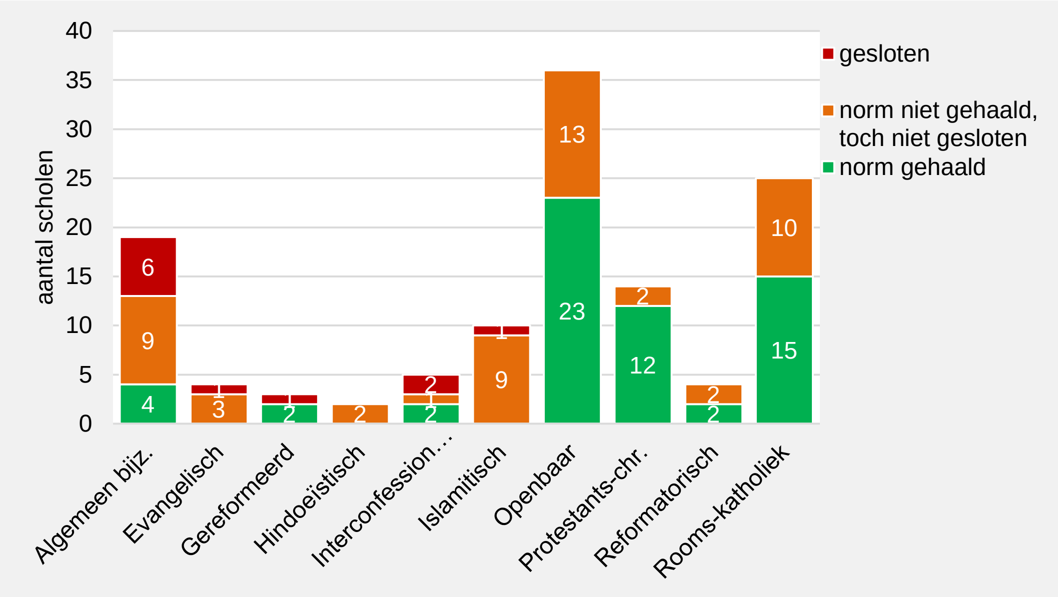
Figuur 3.11 Nieuwe basisscholen in gebieden met groei in leerlingaantallen en nieuwbouw behalen vaker de stichtingsnorm



Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.12 bekijkt de samenhang tussen denominatie en het halen van de stichtingsnorm. Van scholen die hun deuren tussen 2003 en 2008 openden werd de stichtingsnorm relatief het vaakst behaald door Protestants-christelijke, Rooms-katholieke en Openbare basisscholen. Eerder was zichtbaar (Figuur 3.6) dat juist in gebieden met groei in leerlingaantallen of in nieuwbouwwijken scholen met deze denominaties relatief vaak gesticht worden. Scholen met de denominatie Evangelisch, Algemeen bijzonder en Islamitisch haalden juist betrekkelijk vaak niet de stichtingsnorm. Met name onder scholen met de denominatie Algemeen bijzonder leidde dit tot een aantal sluitingen.

Figuur 3.12 Nieuwe basisscholen met de denominatie Openbaar, Rooms-katholiek en Protestants-christelijk halen het vaakst de stichtingsnorm

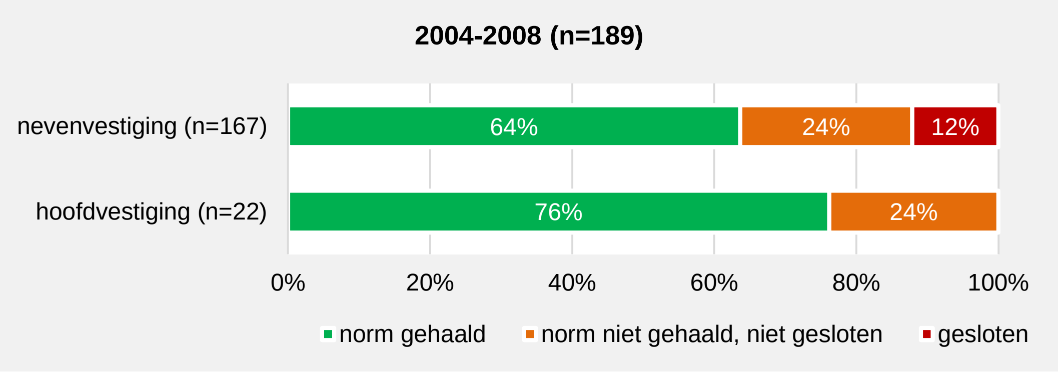


Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

VO

Anders dan in het po is de stichtingsnorm in het vo landelijk vastgelegd. Daarnaast hoeft alleen vooraf te worden aangetoond te kunnen voldoen aan de stichtingsnorm, deze hoeft niet daadwerkelijk te worden gerealiseerd. De stichtingsnorm is afhankelijk van het type onderwijs dat op de nieuwe school gegeven wordt (zie paragraaf 2.1). Nieuwe nevenvestigingen hoeven niet te voldoen aan de stichtingsnorm.

Figuur 3.13 Nieuwe vo-scholen halen vaak de stichtingsnorm[27]



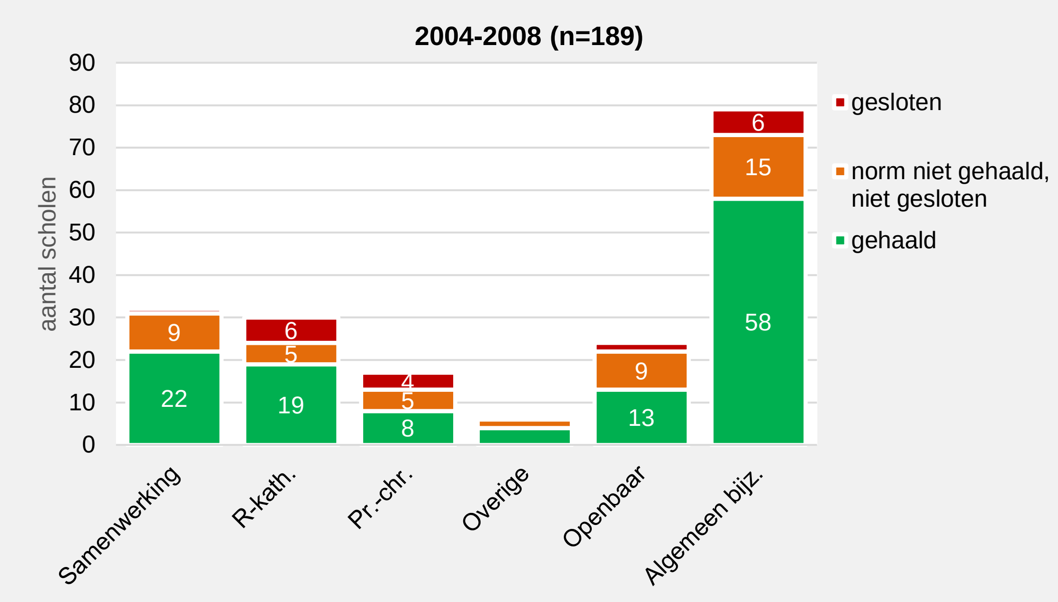
Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.13 geeft antwoord op de vraag hoe leerlingaantallen van toetreders in het vo (hoofdvestigingen én nevenvestigingen) zich verhouden tot de stichtingsnorm. Met andere woorden: hoe verhoudt de prognose van toetreders zich tot de werkelijke ontwikkeling? Wat opvalt is dat de meeste nieuwe vo-scholen de stichtingsnorm na vijf jaar halen, in tegenstelling tot de situatie in het po. In 38 procent van de gevallen haalt een nevenvestiging niet het leerlingenaantal van de stichtingsnorm. Twaalf procent van de nieuwe nevenvestigingen is vijf jaar later weer gesloten. Bij hoofdvestigingen, waarvoor de stichtingsnorm geldt, haalt 23 procent van de gevallen de norm na vijf jaar niet. Omdat de stichtingsnorm alleen voorafgaand aan de stichting relevant is voor nieuwe hoofdvestigingen, heeft het niet halen ervan geen consequenties.

Figuur 3.14 toont dat het voor het behalen van de stichtingsnorm uitmaakt welke denominatie een toetreder heeft. In de categorieën 'Overige' en 'Openbaar' halen relatief weinig toetreders de stichtingsnorm na vijf jaar. In de categorie 'Overige' betreft dit enkele toetreders van Evangelische en Reformatorische denominatie.

27 Recentere informatie is niet beschikbaar, omdat van scholen die gesticht zijn na 2008 nog niet bekend is welke leerlingaantallen zij hebben na zes jaar.

Figuur 3.14 Scholen van de denominatie Openbaar en Overige halen relatief vaak niet de stichtingsnorm



Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

Een nieuwe hoofdvestiging in het vo wordt na volgroeiing getoetst op het aantal leerlingen aan de hand van de opheffingsnorm. Gedurende de onderwijsduur van de schoolsoort plus twee jaar heeft een nieuwe hoofdvestiging vrijstelling op de regeling zoals die voor bestaande scholen geldt. Na deze periode wordt teruggekeken of de nieuwe hoofdvestiging gedurende drie jaar onder de opheffingsnorm is geweest. Van alle openingen van hoofdvestigingen in 2004-2007 is er één school geweest die gedurende drie jaar niet aan de eis voldeed op het toetsingsmoment en toch door is gegaan. Het gaat om het Orionlyceum in Breda. Deze havo/vwo school werd geopend in 2006 en had in 2014 131 leerlingen. Het Orionlyceum kreeg met toestemming van OCW tijdelijke ontheffing van de opheffingsplicht tot een fusie was gerealiseerd. Ook is er één nieuwe hoofdvestiging geweest die niet voldeed aan de norm en later is gesloten: Evangelische school de Passie in Amsterdam.

3.2.3 Bekostiging

Een belangrijke overweging bij de keuze voor de mate van dynamiek in het onderwijsstelsel is doelmatigheid. Een onderwijssector met veel kleine scholen leidt via het huidige bekostigingsmodel tot een hogere totale bekostiging dan een sector met een relatief laag aantal scholen van grote omvang. Deze paragraaf geeft inzicht in de verschillen tussen bekostiging van toetreders en bestaande scholen.

PO

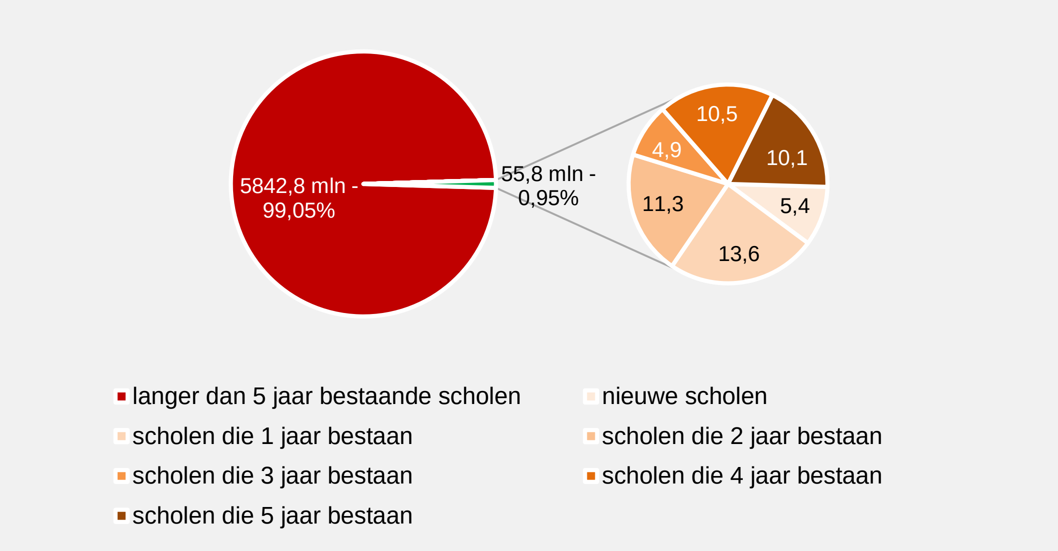
Indien alle 13.500 leerlingen van de 81 nieuwe scholen in 2014 (scholen die niet langer dan vijf jaar bestaan) op bestaande scholen hadden gezeten, dan zou dat een besparing op de po-bekostiging opleveren van minimaal € 4,9 miljoen.[28] Die besparing komt voort uit een lagere bekostiging per

---

28 Met behulp van (1) werkelijke verschillen in gemiddelde bekostiging per leerling tussen nieuwe en bestaande scholen in 2014 en (2) leerlingaantallen van nieuwe scholen in 2014 zijn de extra kosten van leerlingen op nieuwe scholen berekend. In het geval dat in 2014 alle leerlingen in het po op langer dan vijf jaar bestaande

leerling op bestaande scholen. In het po zijn de verschillen tussen nieuwe en bestaande scholen grotendeels het gevolg van het verschil in aantal leerlingen op een school. Deze paragraaf maakt waar mogelijk gebruik van historische cijfers over de werkelijke bekostiging per school en anders van het bekostigingsmodel in het po voor een berekening van de waarschijnlijke bekostiging per school.

Figuur 3.15 Klein gedeelte van totale bekostiging gaat naar nieuwe scholen*



* Werkelijke bedragen 2014 in miljoenen euro's. Som bevat leerlingtoeslag, (zeer) kleine scholen toeslag, toeslag nevenvestiging, directietoeslag, personeel & arbeidsmarkttoeslag en leerlingafhankelijke materiële instandhouding.

Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

Op basis van cijfers over de werkelijke bekostiging valt op te maken welk deel van de totale bekostiging van basisscholen naar scholen gaat die korter dan vijf jaar bestaan. Figuur 3.15 laat zien dat in 2014 ongeveer één procent van de bekostiging in het po naar scholen ging die nog niet langer dan vijf jaar bestaan.[29] Binnen die één procent is de totale bekostiging redelijk gelijk verdeeld naar scholen die nog maar kort bestaan (nul, één of twee jaar) en scholen die al wat langer open zijn (drie, vier of vijf jaar).

Figuur 3.16 geeft inzicht in de relatie tussen de bekostiging per leerling en schoolgrootte in het bekostigingsmodel van 2014-2015. Het model bevat uitsluitend de hoofdbekostiging die via OCW verloopt. Dat betekent dat geen rekening is gehouden met aanvullende bekostiging, private bijdragen en extra subsidies via lokale overheden. In Figuur 3.16 zijn factoren die naast leerlingaantal meespelen in de hoogte van de bekostiging vastgezet op het landelijk gemiddelde, zoals de leeftijden van leraren, het schoolgewicht en de verhouding tussen onder- en bovenbouwleerlingen.

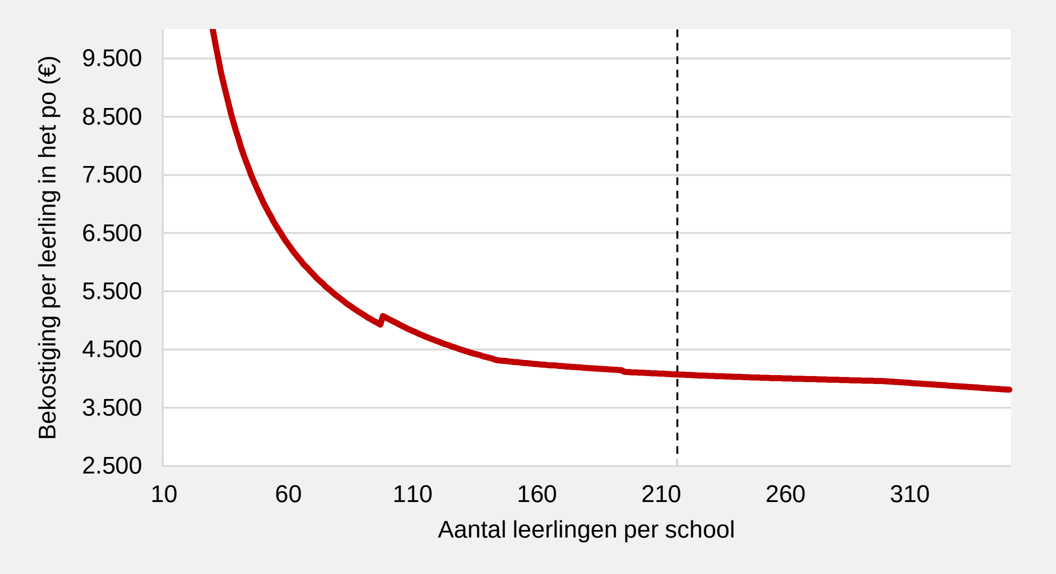
Scholen met weinig leerlingen krijgen een hogere gemiddelde bekostiging per leerling dan grote scholen. Uiteindelijk stabiliseert de bekostiging per leerling zich op € 3.726 bij een school van 1.283

scholen zouden zitten, dan zou de gemiddelde bekostiging per leerling en daarmee de totale bekostiging lager uitvallen. Bovenop de € 4,9 miljoen komt nog een bedrag omdat de gemiddelde schoolgrootte bij bestaande scholen ook zou toenemen.

29 In deze exercitie is rekening gehouden met verschillen tussen nieuwe en bestaande scholen in 1) verdeling onderbouw- en bovenbouwleerlingen, 2) werkelijke leeftijdsopbouw personeel en 3) schoolgewicht.

leerlingen.[30] De gemiddelde schoolgrootte in het po is in 2014 217 leerlingen (stippellijn in Figuur 3.16). De bekostiging per leerling die daaruit voortvloeit is € 4.071.

Figuur 3.16 Dalende bekostiging per leerling bij toenemende schoolgrootte*



Verticale stippellijn geeft de bekostiging peer leerling bij 217 leerlingen, het gemiddelde leerlingaantal per school in het po.
* Bij bekostiging is meegenomen: Lumpsumbedragen (zeer) kleine scholen toeslag, leerlingtoeslag onderbouw & bovenbouw, directietoeslag, toeslag personeel- & arbeidsmarktbeleid en materiële instandhouding. Aangenomen is dat de verdeling tussen aantal onderbouw- en bovenbouwleerlingen de landelijke verdeling volgt, namelijk 48,5% om 51,5%. Het schoolgewicht en de gemiddeld gewogen leeftijd zijn eveneens vastgezet op het landelijke gemiddelde, respectievelijk 9,39 en 40,89.
Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

Aangezien toetreders vaak kleiner beginnen, krijgen zij in de eerste jaren een relatief hogere bekostiging per leerling. Met de historische leerlingaantallen van toetreders zijn we in staat een vergelijking te maken tussen de bekostiging per leerling op nieuwe scholen versus scholen die al langere tijd bestaan. Hierbij geldt dat het niet de werkelijke historische bekostiging per leerling betreft, maar de bekostiging die een school zou ontvangen op basis van het (1) bekostigingsmodel van 2014-2015 met gemiddelde waarden voor wat betreft de gemiddelde leeftijd van leraren, het schoolgewicht en de verdeling onderbouw- bovenbouwleerlingen en (2) historische leerlingaantallen. Figuur 3.17 geeft een overzicht van die berekening.

Toetreders hebben ten tijde van de opening een hogere bekostiging per leerling omdat die scholen in de beginperiode nog weinig leerlingen hebben. Na één jaar is de gemiddelde bekostiging per leerling van nieuwe scholen al gedaald naar € 4.590. Die daling zet door tot en met het vijfde jaar na opening. In het vierde jaar na opening ligt de bekostiging per leerling van nieuwe scholing op ongeveer hetzelfde niveau als de bekostiging per leerling op bestaande scholen. Nieuwe scholen zijn na vier jaar gemiddeld namelijk ongeveer even groot als bestaande scholen.

In Figuur 3.16 is aangenomen dat de verhouding onderbouwleerlingen/bovenbouwleerlingen 48,5 procent/51,5 procent is. Omdat nieuwe scholen meer aanwas hebben in lagere klassen, is het voor die scholen niet aannemelijk dat 48,5 procent van de leerlingen uit de onderbouw komt. Een

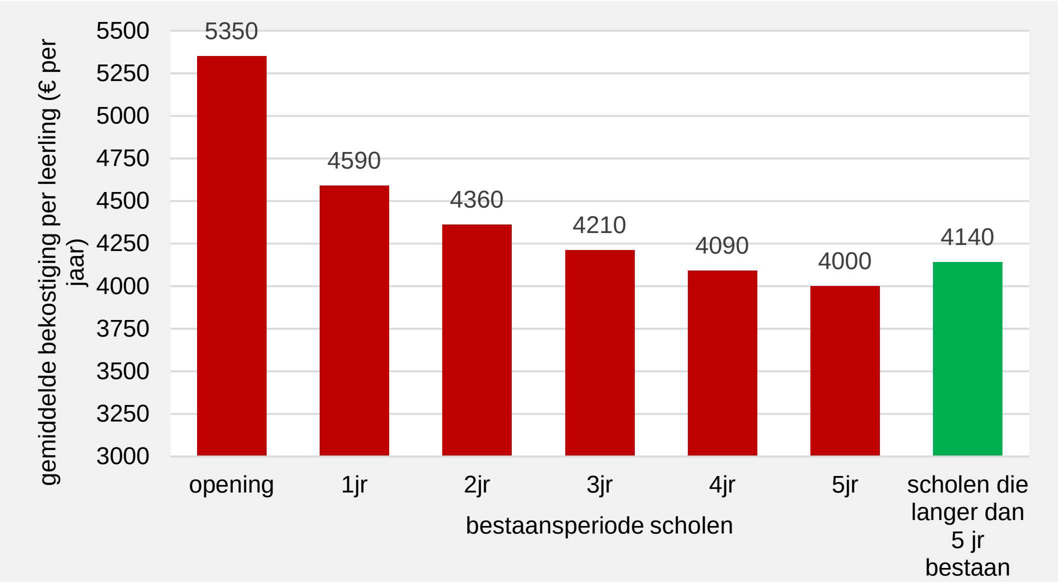
30 De grootste school in het po had in 2014 1.283 leerlingen

berekening die dit aandeel op 75 procent vastlegt resulteert in een bekostiging per leerling die gemiddeld ongeveer € 300 hoger ligt dan bij de verdeling 48,5 procent/51,5 procent. Scholen krijgen namelijk een hogere bekostiging voor onderbouwleerlingen dan voor bovenbouwleerlingen.

Aan de andere kant hebben toetreders vaker jongere docenten dan scholen die al langer bestaan.[31] In het po bestaat een bekostigingsregeling, waardoor scholen met oudere leraren een hogere bekostiging krijgen. Als we aannemen dat de gemiddelde leeftijd van docenten 35 jaar is in plaats van 40, dan ligt de gemiddelde bekostiging per leerling ook € 200 tot € 300 lager.

Ook voor de bekostiging is het mogelijk om een uitsplitsing te maken naar verschillende nieuwe scholen. Die uitsplitsing resulteert in het beeld van Figuur 3.18. Nieuwe scholen die zich vestigen in gebieden met een substantiële groei in leerlingaantallen en nieuwbouwwijken hebben gemiddeld een lagere bekostiging per leerling dan scholen die zich vestigen in andere gebieden. Dit is een logisch gevolg van gemiddeld hogere aantal leerlingen op die scholen.

Figuur 3.17 De gemiddelde bekostiging per leerling op nieuwe scholen groeit in vier jaar naar het niveau van bestaande scholen

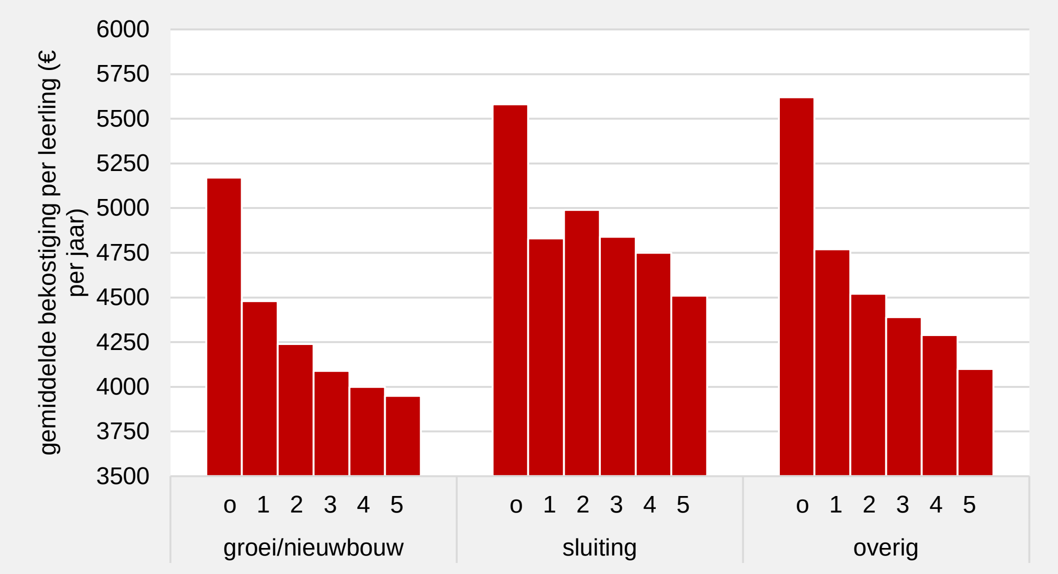


Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

* Dit bedrag verschilt behoorlijk van bedrag van € 4.071 genoemd boven Figuur 3.16. Dat komt door de berekeningswijzen. € 4.071 komt uit het model bij een schoolgrootte van 217. € 4.140 is het resultaat van de som van alle totale bekostigingen gedeeld door de som van alle leerlingaantallen van bestaande scholen.

31 Waslander & Hooge, 2015

Figuur 3.18 Gemiddelde bekostiging per leerling is hoger in nieuwe scholen die zich nestelen in gebieden zonder substantiële groei in leerlingaantallen



Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

VO

In het hypothetische geval dat alle leerlingen van nieuwe scholen (11.300 leerlingen op zeventien nieuwe hoofdvestigingen) in 2014 op bestaande scholen zouden zitten, dan zou OCW minimaal € 3,6 miljoen minder kwijt zijn aan bekostiging van vo-scholen.[32] Dat bedrag wordt afgeleid uit het verschil tussen de gemiddelde bekostiging in 2014 van nieuwe scholen en de gemiddelde bekostiging op andere scholen (€ 318), vermenigvuldigd met het aantal leerlingen dat in 2014 op nieuwe scholen (korter dan vijf jaar bestaande scholen) zit. Per nieuwe school is dat gemiddeld € 211 duizend.

De financiering van het vo bestaat uit een lumpsum bedrag met een deel voor personele bekostiging (ca. 85 procent) en een deel voor materiële instandhouding (ca. 15 procent). Middelen die een vo-school uit de prestatiebox of uit 'startregelingen' ontvangt zijn niet meegenomen in deze paragraaf. De lumpsum personele bekostiging en materiële instandhouding die een school ontvangt is grotendeels afhankelijk van het aantal leerlingen en de schoolsoort. Een school voor praktijkonderwijs ontvangt bijvoorbeeld een hogere bekostiging bij evenveel leerlingen dan een havo/vwo-school. Omdat scholen in het praktijkonderwijs ook nog eens veel kleiner zijn dan de meeste reguliere scholen en de vaste voet per leerling dus groter is, is de gemiddelde bekostiging per leerling in het praktijkonderwijs veel hoger dan op andere schoolsoorten.

Bekostiging in het vo vindt plaats op BRIN 4-digit niveau. Daardoor is het niet mogelijk om de bekostiging van nieuwe nevenvestigingen te analyseren. Nevenvestigingen delen de vaste voet in de bekostiging met de hoofdvestiging.

Figuur 3.19 laat zien hoe de bekostiging (personele bekostiging plus materiële instandhouding) van de nieuw geopende hoofdvestigingen (2009-2014) zich verhoudt tot die van bestaande vo-scholen.

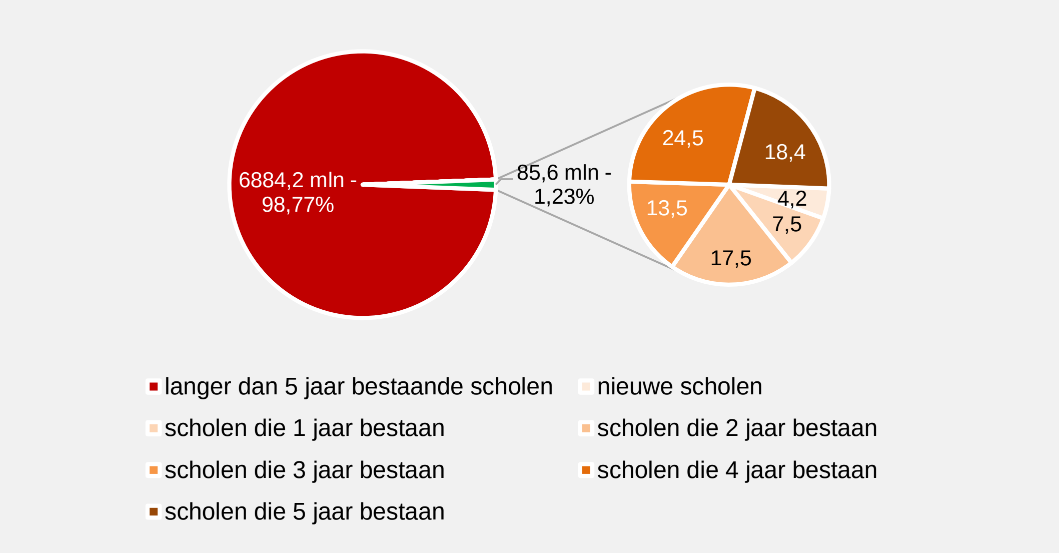
---

32 De besparing zou nog hoger uitvallen omdat de gemiddelde schoolgrootte van bestaande scholen ook zou toenemen.

In totaal gaat in 2014 1,23 procent van de bekostiging in het vo naar scholen die vijf jaar of korter bestaan. In totaal gaat het om zeventien scholen die na 2008 zijn geopend. De verdeling binnen de nieuw opgerichte scholen (rechts in Figuur 3.19) is sterk afhankelijk van hoeveel scholen er in elk jaar zijn opgericht.

De bekostiging per leerling is in het vo hoger op nieuwe scholen, net als bij het po. Dit is het gevolg van de kleinere leerlingenpopulatie op die scholen. Omdat het aantal leerlingen in leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs relatief groter is in bestaande scholen, verkleint dit het verschil in bekostiging per leerling enigszins. In 2014 is de personele bekostiging per leerling op nieuwe scholen gemiddeld € 7.604. Op bestaande scholen ligt het gemiddelde lager: € 7.286 per leerling.

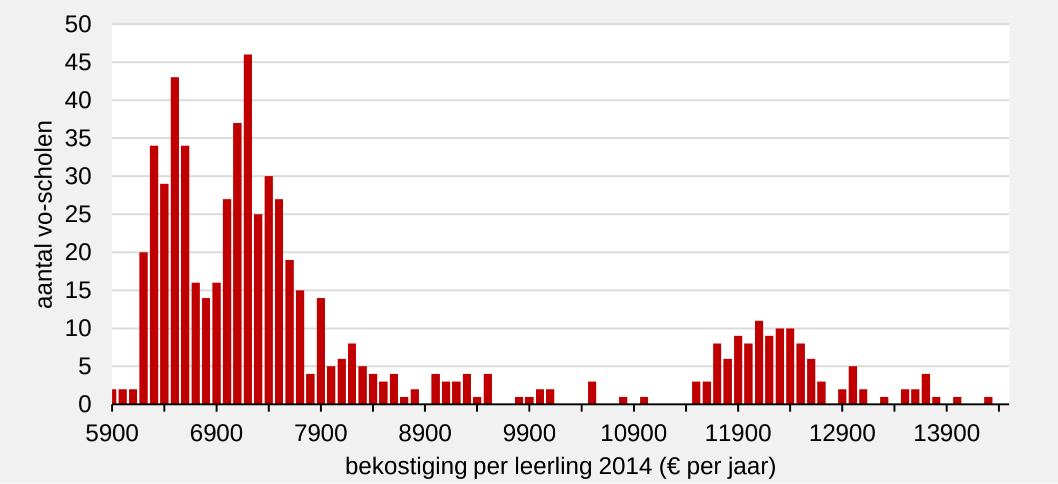
Figuur 3.19 Nieuwe hoofdvestigingen zijn in 2014 verantwoordelijk voor 1,23 procent van de totale bekostiging in het vo*



* De bedragen zijn exclusief de startvergoedingen en aanvullende bekostiging voor nieuwe vo-scholen
Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.20 geeft aan wat in 2014 op scholen de gemiddelde bekostiging per leerling is. De gemiddelde bekostiging op de meeste reguliere scholen ligt binnen de range € 6.000 en € 8.000. De groep scholen met een gemiddelde bekostiging van € 11.000 tot € 13.000 bestaat uit scholen die praktijkonderwijs aanbieden.

Figuur 3.20 De meeste vo-scholen hebben een gemiddelde bekostiging van € 6.000-8.000 *



* In de figuur zijn drie scholen met een bekostiging van meer dan € 15.000 per leerling niet zichtbaar (bekostigingen van € 23.300, € 21.700 en € 20.800)

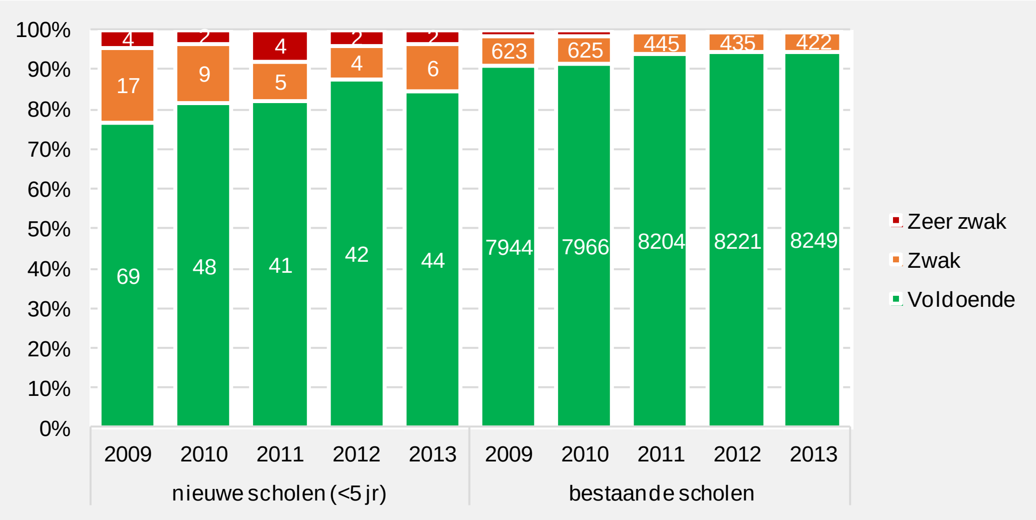
Bron: ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

3.2.4 Kwaliteit: inspectierapporten

PO

Toetreders in het po (scholen die vijf jaar of korter bestaan) krijgen vaker het oordeel 'zwak' of 'zeer zwak' van de inspectie dan bestaande scholen (zie Figuur 3.21). De resultaten sluiten aan bij de bevinding in de literatuur dat nieuwe scholen vaak een bepaalde periode nodig hebben om de kwaliteit goed op orde te krijgen.[33] Het aantal (zeer) zwakke scholen onder nieuwe scholen is tussen 2008 en 2013 wel gedaald van 21 naar 8. Dit is ook ten opzichte van het aantal nieuwe scholen een flinke daling.

Figuur 3.21 Nieuwe scholen scoren vaker 'zwak' en 'zeer zwak' dan bestaande scholen volgens de inspectie



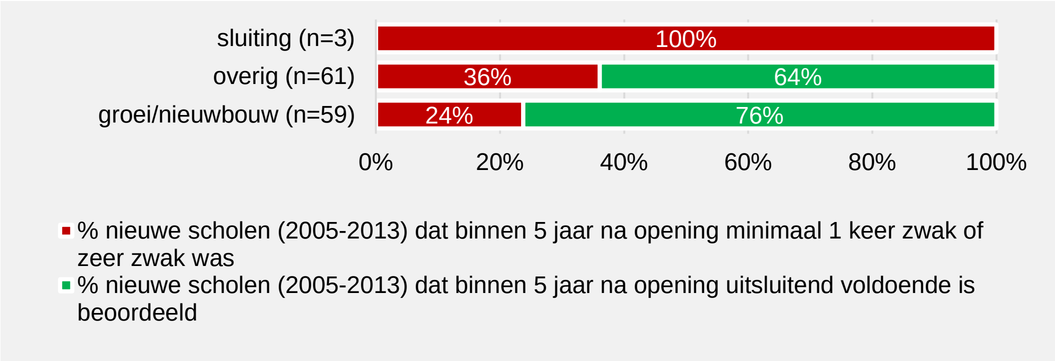
Bron: Onderwijsinspectie (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

33 Waslander & Hooge, 2015

Naast het onderscheid nieuwe scholen en bestaande scholen is het interessant om na te gaan of toetreders van een bepaald type of denominatie vaker zwak of zeer zwak zijn. Scholen die veel concurrentie ondervinden kunnen moeite hebben de zaken in de eerste jaren van bestaan op de rit te krijgen, of worden juist meer geprikkeld om snel goede kwaliteit te leveren. Figuur 3.22 toont dat scholen die gesticht zijn in gebieden zonder grote groei in leerlingaantallen vaker als zwak of zeer zwak gekenmerkt worden dan andere nieuwe scholen. Figuur 3.23 laat zien (met enige voorzichtigheid vanwege het lage aantal waarnemingen) dat Evangelische en Islamitische basisscholen relatief vaak zwak zijn. Interconfessionele, Rooms-katholieke, Openbare en Protestants-christelijke scholen daarentegen presteren in hun eerste jaren beter.

Nieuwe scholen van nieuwe besturen blijken ook vaker zwak of zeer zwak te scoren dan nieuwe scholen die gesticht zijn door al langer bestaande besturen. 50 procent van de scholen die gesticht zijn door nieuwe besturen is in de eerste vijf jaar van bestaan minstens één keer zwak of zeer zwak. Bij bestaande besturen is dat 30 procent. Het verschil in gemiddelden is statistisch significant.[34] Ongeveer tien procent van de po-scholen die binnen vijf jaar na opening zwak of zeer zwak beoordeeld worden slaagt erin om na hun (zeer) zwakke beoordeling met voldoende beoordeeld te worden en die beoordeling vast te houden. Twintig procent draait een (zeer) zwakke beoordeling om in een voldoende-beoordeling, maar wordt later weer beoordeeld met zwak of zeer zwak.

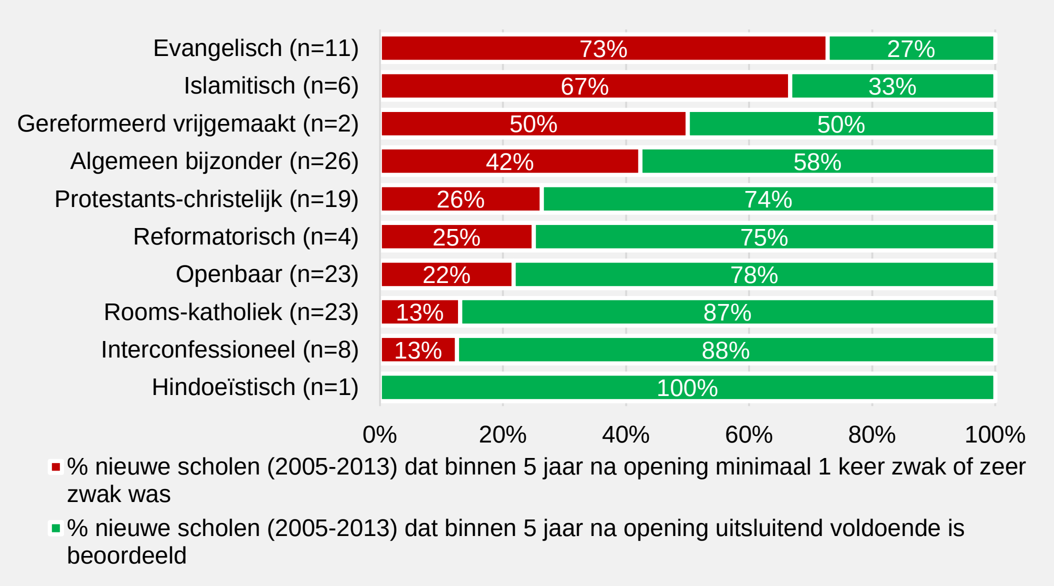
Figuur 3.22 Nieuwe scholen die zich niet in een gebied met groei in leerlingaantallen vestigen, zijn vaker zwak of zeer zwak



Bron: Onderwijsinspectie (2015), ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

[34] Op een 5%-significantieniveau.

Figuur 3.23 Nieuwe Evangelische en Islamitische scholen krijgen vaker de stempel zwak of zeer zwak van de Inspectie

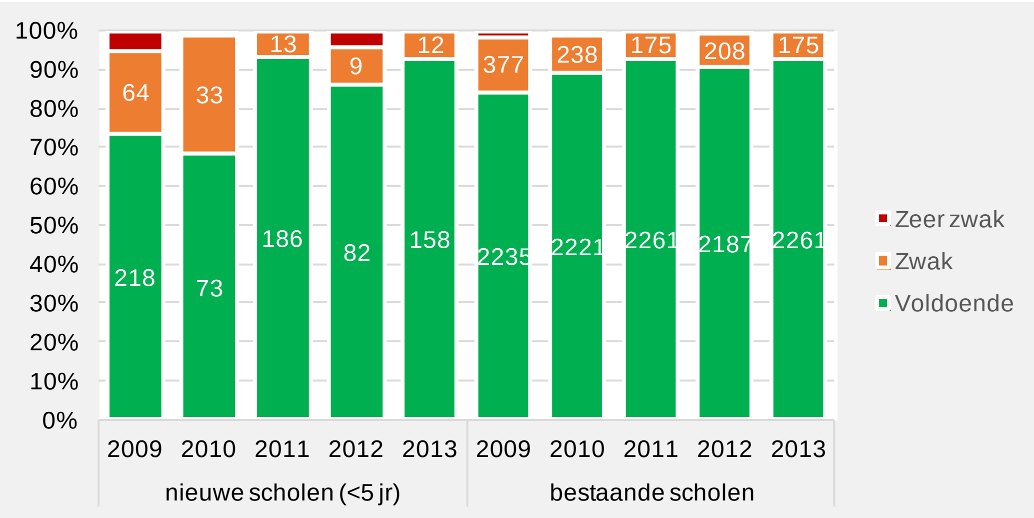


Bron: Onderwijsinspectie (2015), ministerie van OCW (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

VO

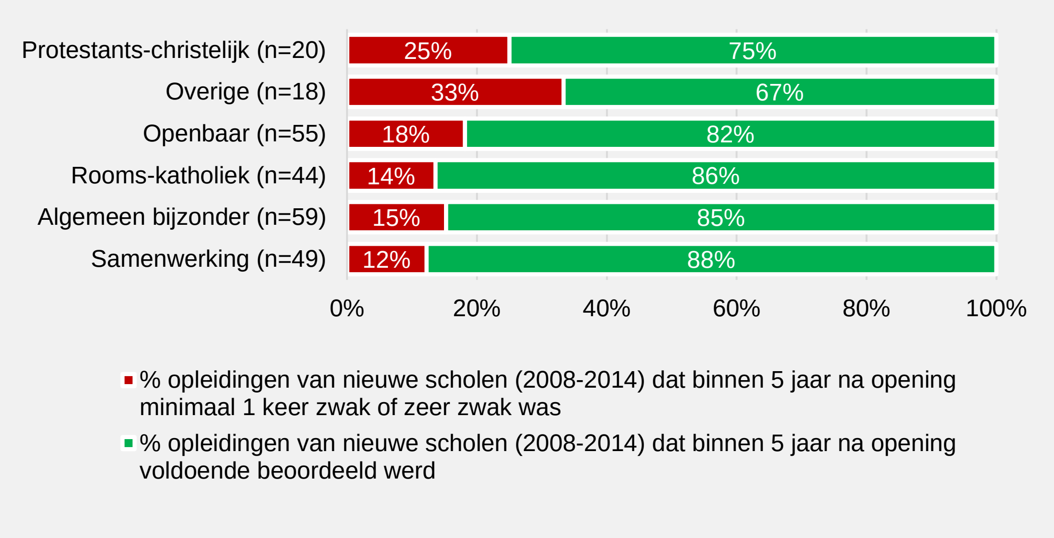
Afdelingen van toetreders in het vo (hoofd- én nevenvestigingen) worden relatief vaker met zwak of zeer zwak beoordeeld dan afdelingen van bestaande scholen. Figuur 3.24 is in lijn met het beeld dat eerder voor het po zichtbaar was. Verder is opvallend dat er in 2011 onder de toetreders veel minder zwakke afdelingen zijn dan in 2010. Veel afdelingen hebben een aangepast arrangement in 2010 en een basisarrangement in 2011. In het vo wordt voor elke afdeling van een vestiging een inspectieoordeel gegeven. Zo kan voor een vestiging de vmbo kadergerichte opleiding voldoende beoordeeld worden, terwijl de opleiding vmbo theoretische leerweg op dezelfde vestiging zwak als oordeel krijgt.

Figuur 3.24 Ook in het vo worden nieuwe scholen vaker met zwak of zeer zwak beoordeeld



Bron: Onderwijsinspectie (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.25 Nieuwe Protestants-christelijke opleidingen relatief vaak zwak of zeer zwak



Bron: Onderwijsinspectie (2015), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

Nieuwe afdelingen (2008-2014) met een denominatie in de categorie overige zijn relatief het vaakst zwak of zeer zwak. In 33 procent van de gevallen is een afdeling met die denominatie in de eerste vijf jaar na opening een keer zwak of zeer zwak geweest. In die categorie vallen onder andere scholen met de denominatie Reformatorisch en Evangelisch. Afdelingen van toetreders met een gecombineerde denominatie worden het minst vaak met zwak of zeer zwak beoordeeld. Net als in het po krijgen afdelingen van nieuwe vo-scholen die gesticht zijn door nieuwe besturen vaker negatieve oordelen dan nieuwe vo-scholen en nevenvestigingen gesticht door bestaande besturen. 16 procent van de opleidingen van nieuwe scholen en nevenvestigingen gesticht door bestaande besturen was in de eerste vijf jaar minimaal eenmaal zwak of zeer zwak. Voor nieuwe besturen was dat 33 procent. Het verschil is echter door de lage aantallen waarnemingen niet statistisch significant. Nieuwe hoofdvestigingen blijken ongeveer even vaak (zeer) zwak beoordeeld te worden als nieuwe nevenvestigingen.

44 procent van de vo-afdelingen die binnen vijf jaar na opening beoordeeld worden met (zeer) zwak draait die beoordeling blijvend om in een voldoende. Dat percentage is flink hoger dan in het po (10 procent). 21 procent weet na een zwakke of zeer zwakke beoordeling wel weer een voldoende-beoordeling te krijgen, maar ontvangt later weer de beoordeling zwak of zeer zwak.

3.3 Conclusie

In het po worden jaarlijks met 10 tot 15 basisscholen zeer weinig scholen gesticht. De verwachting is dat dit in de nabije toekomst bij ongewijzigd beleid zo zal blijven. Beleidsmaatregelen die toetreding bemoeilijken zullen daarom een gering effect hebben op het aantal schoolstichtingen. Ontwikkelingen uit het recente verleden wijzen uit dat er in het po sprake is van een wijziging in het scholenbestand naar denominatie. Doordat er jaarlijks weinig nieuwe basisscholen bijkomen, vindt die transitie langzaam plaats.

In het vo bewijst het jaarlijkse aantal nieuwe nevenvestigingen dat een potentieel voor nieuwe scholen wel aanwezig is. Het starten van nieuwe nevenvestigingen is niet gebonden aan dezelfde

regels als het stichten van nieuwe scholen (hoofdvestigingen). De afgelopen vijf jaar werden jaarlijks gemiddeld 44 nevenvestigingen en twee hoofdvestigingen gestart. Nieuwe besturen komen in het vo nauwelijks tussen de gevestigde orde: van de nieuwe hoofdvestigingen wordt een groot deel gestart door bestaande besturen (11 nieuwe scholen door nieuwe besturen in 2004-2014).

Opvallend is dat in het vo veel nevenvestigingen worden gesticht, terwijl de vaste voet in dat geval gedeeld wordt met de hoofdvestiging. Dat wil zeggen dat het bekostigingsmodel in het vo juist het openen van hoofdvestigingen in de hand werkt. Dat dit toch niet gebeurt is wellicht te wijten aan de toetredingseisen voor nieuwe scholen (zie Paragraaf 2.2).

De helft van de nieuwe scholen in het po blijkt na vijf jaar de stichtingsnorm niet te halen. Meer dan 80 procent van die scholen gaat toch gewoon door. De vluchtroute die geboden wordt in de vorm van gemiddelde schoolgroottenorm werkt waarschijnlijk als een vangnet voor scholen die eenmaal het proces van toetreding hebben doorlopen. In het vo is de stichtingsnorm alleen van belang voorafgaand aan de stichting van de nieuwe school.

Door het lage aantal toetreders gaat slechts een klein deel van de totale rijksbekostiging naar scholen die vijf jaar of korter bestaan. Per leerling is de gemiddelde bekostiging van nieuwe scholen wel hoger op nieuwe scholen, doordat de vaste voet in het bekostigingsmodel zwaarder meetelt. In het po groeien nieuwe scholen in gemiddeld vier jaar naar een lagere bekostiging per leerling dan bestaande scholen. Dat wil zeggen dat, gerekend in termen van euro per leerling, nieuwe po-scholen gemiddeld gedurende vier jaar duurder zijn dan langer bestaande po-scholen.

Toetreders krijgen tijdens de eerste bestaansjaren ten opzichte van bestaande scholen relatief vaak het oordeel zwak of zeer zwak van de Onderwijsinspectie. In beide sectoren blijken nieuwe scholen van nieuwe besturen vaker zwak of zeer zwak te scoren dan nieuwe scholen van bestaande besturen. Als er door beleid meer ruimte ontstaat voor nieuwe toetreders, dan is de verwachting dat het aantal toetreders en dus ook het aantal scholen dat zwak of zeer zwak beoordeeld wordt gaat toenemen.

4 Verkenning van effecten van richtingvrije planning

Het schrappen van het richtingbegrip leidt tot vermindering van de toetreding, tenzij ook andere maatregelen worden getroffen. De effecten van wijzigingen in beleid ten aanzien van de toetreding zijn moeilijk te voorspellen. Duidelijk is dat wijzigingen in individuele beleidselementen beperkt effect zullen hebben. Alleen van een grote verlaging van de stichtingsnorm met vermindering van bescherming van bestaande scholen zal echt effect uitgaan op de stichting van nieuwe scholen door bestaande of nieuwe besturen. Grotere effecten vergen fundamentele wijzigingen van samenhangend beleid (zie hoofdstuk 5).

Dit hoofdstuk beschrijft de effecten van wijzigingen in individuele elementen binnen het Nederlands beleid ten aanzien van stichting van publiekbekostigde scholen, nevenvestigingen en dislocaties. Het start met het opstellen van een analysekader voor die effecten in paragraaf4.1. De vraagstelling van het ministerie (effecten op keuzevrijheid, doelmatigheid en innovatie) wordt in subparagraaf 4.1.1 geoperationaliseerd met behulp van het kader van 'publieke belangen' in vier effectcategorieën: toegankelijkheid, kwaliteit, kosten en arbeidsmarkt. In subparagraaf 4.1.2 worden drie mechanismen geïdentificeerd waarmee beleidsmaatregelen effect kunnen hebben op de publieke belangen. Paragraaf 4.2zet een aantal belangrijke kanttekeningen bij de vermelde effecten. Deze zijn beperkt betrouwbaar, vanwege het gebrek aan (experimenteel en Nederlands) betrouwbaar en extrapoleerbaar onderzoek. Paragraaf 4.3 beschrijft vervolgens de verwachte effecten van individuele beleidsmaatregelen langs de drie mechanismen die zijn beschreven in subparagraaf 4.1.2. De effecten zijn waarschijnlijk klein, tenzij verschillende (fundamentele) wijzigingen tegelijk worden doorgevoerd. Zulke 'samenhangende beleidspakketten' worden in hoofdstuk 5 besproken aan de hand van scenario's.

4.1 Analysekader

4.1.1 Opbrengsten van ingrijpen: publieke belangen

De vraag welk beleid de overheid het best kan inzetten, start bij de vraag welke doelen de overheid nastreeft. Deze doelen worden vaak aangeduid als 'publieke belangen'. Deze publieke belangen volgen politiek gezien uit het maatschappelijk en democratisch debat. Er is een publiek belang wanneer de Tweede Kamer (of een ander bestuursniveau) van mening is dat er een publiek belang is. Dit geeft echter geen houvast voorafgaand aan het debat en voor het beantwoorden van de vraag in dit onderzoek: zou de overheid haar beleid moeten aanpassen en zo ja, hoe dan? Vandaar dat in de beleidseconomie een theorie is ontwikkeld om te bepalen of de overheid zou moeten ingrijpen.[35]

De kern van de beleidseconomische theorie over publieke belangen zegt dat ingrijpen van de overheid er altijd op gericht moet zijn maatschappelijke welvaartswinst te boeken. Daarnaast kan

35 Het standaardwerk waarin deze theorie is uitgewerkt is Teulings, Bovenberg en van Dalen (2003). Voor het bredere publiek bestemde uiteenzettingen zijn bijvoorbeeld Baarsma, Koopmans en Theeuwes (2010) of van Dalen, Bovenberg, Teulings (2005).

de overheid ingrijpen om de verdeling van de welvaart aan te passen, zodat deze beter overeenkomt met wat in het politieke domein als rechtvaardig wordt beschouwd.

Deze redenen tot ingrijpen kunnen op sectoraal niveau worden uitgewerkt tot de vraag of vooruitgang wordt geboekt in vier domeinen:
1. Wordt er na de beleidsinterventie meer geproduceerd?
2. Wordt er na de beleidsinterventie beter geproduceerd?
3. Wordt er na de beleidsinterventie goedkoper geproduceerd?
4. Is de verdeling van de welvaart acceptabel in het oog van de overheid?

De som van de eerste drie deelvragen wordt afgezet tegen de kosten van de overheidsinterventie. Als het saldo positief is, dient de overheid haar interventie uit te voeren. Als het saldo negatief is, dient de overheid haar interventie niet uit te voeren. Het antwoord op vraag 4 is een aparte toetssteen en kan leiden tot een bijstelling van de plannen of aanvullend beleid om de gewenste verdeling te bewerkstelligen.

In dit rapport gebruiken we bovenstaande theorie om een raamwerk te hebben om de effecten van eventuele beleidsmaatregelen te analyseren. We operationaliseren de drie vragen in drie categorieën en voegen een vierde categorie toe om rekening te kunnen houden met de effecten op de inkomensverdeling.[36]

1. Toegankelijkheid
   a. Aantal scholen
   b. Segregatie
2. Kwaliteit
   a. Op korte termijn (statische efficiëntie)
   b. Op lange termijn (dynamische efficiëntie/innovatie)
3. Kosten
   a. Publiek
   b. Privaat
4. Effecten op de arbeidsmarkt[37]

Toegankelijkheid betreft de vraag of onderwijs beter en ruimer beschikbaar komt voor de burger. Deze beschikbaarheid kan geografisch zijn (meer scholen), inhoudelijk (beter aansluitend bij de wensen van de gebruiker) of financieel (tegen een lagere prijs). We kiezen er hier voor om de effecten op segregatie apart te analyseren, omdat segregatie een grote rol speelt in het onderwijsdebat. Dat debat focust zich vaak op de vraag of alle groepen in de samenleving in dezelfde mate toegang hebben tot goed onderwijs. Er bestaat de vrees dat kinderen van bijvoorbeeld laagopgeleide ouders, ouders met lagere inkomens of met een allochtone achtergrond minder goed onderwijs krijgen. In dit rapport onderscheiden we een toename in segregatie op twee niveaus. Het eerste niveau betreft de toetreder: stichten alle groepen in de samenleving naar rato van hun omvang en behoefte scholen? Of zijn er groepen in de samenleving die minder goed in staat zijn om onderwijs naar hun voorkeuren vorm te geven? Het tweede niveau betreft de leerling:

36 De operationalisering in de vier categorieën toegankelijkheid, kwaliteit, doelmatigheid en arbeidsmarkteffecten is bijvoorbeeld ook gebruikt in EZ (2008).

37 Zoals aan het eind van deze paragraaf gemeld nemen we de arbeidsmarkteffecten niet als kolom op in de tabellen in paragraaf 4.3.

hebben alle leerlingen evenveel toegang tot het onderwijs? Of zijn er groepen in de samenleving die minder toegang hebben tot bepaalde typen onderwijs?

Kwaliteit betreft de vraag of het product van een hogere kwaliteit is. We kiezen er hier voor een bekend onderscheid te maken tussen kwaliteit op korte termijn en op lange termijn. Beleid kan een effect hebben op korte termijn, wanneer het ervoor zorgt dat meer scholen de maximaal haalbare kwaliteit benaderen die op dat moment realiseerbaar is ('technology frontier'). Beleid kan een effect hebben op lange termijn, wanneer de maximaal haalbare kwaliteit wordt verhoogd. Er is dan sprake van kwaliteitsverhogende innovatie.

De kosten van het onderwijs zijn de opgetelde kosten voor de maatschappij, bijgedragen door de overheid (publiek) of door burgers en bedrijven (privaat). In publieke belangenanalyses wordt vaak gebruikgemaakt van de term doelmatigheid. Doelmatigheid betreft de vraag of het onderwijs efficiënter en effectiever wordt vormgegeven. Doelmatigheid is de verhouding tussen de verandering in kwaliteit, de verandering in kwantiteit en de verandering in de kosten. Een stijging in kwaliteit die gepaard gaat met een minder grote stijging in kosten leidt tot een hogere doelmatigheid. Een daling in de kosten die gepaard gaat met een grotere daling in kwaliteit leidt tot een lagere doelmatigheid. Een stijging in de hoeveelheid onderwijs (bijvoorbeeld door hogere deelnamepercentages of meer onderwijsuren per jaar) zonder een stijging in de kosten van onderwijs leidt ook tot doelmatigheidswinst. Dit voegt een onzekerheid in de analyse toe. Er kan pas een uitspraak gedaan worden over doelmatigheid als de relatieve verhouding tussen kosten, kwaliteit en kwantiteit bekend is. Vandaar dat ervoor is gekozen maatregelen alleen te analyseren voor hun effect op de publieke en private kosten en geen algemene uitspraak over de doelmatigheid te doen.

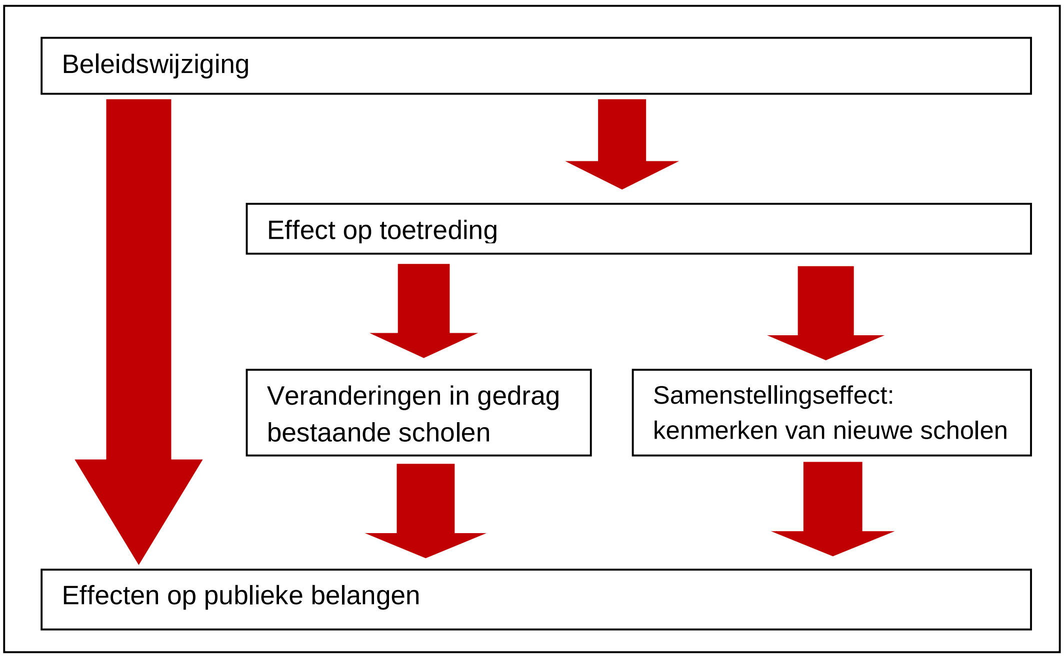
Een laatste effect van beleid heeft plaats op de arbeidsmarkt. De aandacht voor dit effect volgt uit de wens vanuit de overheid om rekening te houden met de inkomensverdeling. Effecten op de arbeidsmarkt kunnen zich uiten in een hoger of lager salaris, maar daarnaast ook in allerlei contractvormen en arbeidsvoorwaarden. Personeel kan bijvoorbeeld meer vrijheden krijgen in het opnemen van vakantiedagen, meer op flexibele contracten worden ingehuurd etc. Hierover is niet objectief te zeggen of iets een verhoging of een verlaging inhoudt, dus daarom is deze categorie niet opgenomen in de tabellen in paragraaf 4.3. Waar relevant wordt het effect besproken in de tekstuele toelichting.

4.1.2 Mechanismen: van ingrijpen naar effecten in drie routes

Uit de voorstudie blijkt dat beleid ten aanzien van schoolstichting op drie manieren invloed kan hebben op de publieke belangen:

1. directe invloed op het gedrag van (potentiële) toetreders en bestaande scholen;
2. via extra toetreding op het gedrag van bestaande scholen (extra concurrentie);
3. via extra toetreding op de samenstelling van het scholenbestand.

In deze paragraaf worden deze drie mechanismen beschreven, zodat in paragraaf 4.3 en hoofdstuk 5 de effecten van beleidswijzigingen kunnen worden onderscheiden naar het mechanisme dat ze in werking zetten.



Het eerste mechanisme is de directe invloed van beleid op het gedrag van toetreders en bestaande scholen. Dit mechanisme werkt wanneer een beleidswijziging direct de prikkels voor toetreders of bestaande scholen verandert. Wanneer bijvoorbeeld de toetredingseisen worden verzwaard, betekent dit direct dat minder toetreders in staat zijn aan de eisen te voldoen. Wanneer de bekostiging wordt verhoogd, betekent dit dat er meer toetreders komen door de toegenomen aantrekkelijkheid van toetreding. Daarnaast krijgen ook bestaande scholen meer middelen, waardoor ze bijvoorbeeld meer investeren in kwaliteit of juist minder noodzaak voelen de productiviteit te verhogen. Het effect van beleidsmaatregelen via dit effect wordt toegelicht in paragraaf 4.3.1.

Het tweede mechanisme verloopt via het effect dat extra toetreding heeft op bestaande scholen. De komst van een nieuwe school in de regio kan verschillende reacties oproepen bij de bestaande scholen. De toegenomen concurrentie kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat de bestaande scholen meer gaan samenwerken, of dat ze meer investeren in marketing of kwaliteit. Via dit mechanisme heeft elke beleidsmaatregel die tot extra toetreding leidt als bijkomend effect dat de bestaande scholen zich anders zullen gaan gedragen. Het effect van beleidsmaatregelen via dit effect wordt toegelicht in paragraaf 4.3.2.

Het derde mechanisme verloopt via het effect dat toetreding heeft op de gemiddelde kenmerken van het scholenbestand. Wanneer toetreders andere kenmerken hebben dan bestaande scholen, zal extra toetreding de gemiddelde kenmerken van het scholenbestand veranderen. Beleid dat de toetreding doet toenemen, krijgt die verandering in samenstelling van het scholenbestand op de koop toe. Zelfs wanneer dat beleid niet bewust stuurt op andere punten dan de toetreding, zoals kwaliteit of kosten, kan het er via dit mechanisme toch toe leiden dat de gemiddelde kwaliteit of de gemiddelde kosten stijgen of dalen. Het effect van beleidsmaatregelen via dit effect wordt toegelicht in paragraaf4.3.3.

Als illustratie van het verschil en belang van deze drie type mechanismen, kunnen we kijken naar de verschillende manieren waarop één maatregel effect heeft. Als voorbeeld: het toelaten van

bedrijven met een winstdoelstelling verandert het gedrag van potentiële toetreders en van bestaande scholen. Ze zullen vaker winst willen maken en daar hun beleid op inrichten. De toetreding zal toenemen. Dit zijn directe effecten via het eerste mechanisme. Vervolgens zullen bestaande scholen anders reageren op toetreders met een winstdoelstelling dan op toetreders die geen winstdoelstelling hebben. Ook zullen ze anders reageren door de toename aan toetreding en concurrentie. Dit zijn effecten via het tweede mechanisme. Ten slotte verandert het bestand aan scholen, doordat de mogelijkheid tot winst maken leidt tot meer toetreding en daardoor meer scholen in het totale scholenbestand nieuw zijn. Kenmerken die algemeen gelden voor toetreders, zullen daardoor vaker voorkomen.

4.2 Kanttekeningen bij effecten

Doel van dit rapport is zoveel mogelijk informatie te geven om richtingvrije planning zo goed mogelijk onderbouwd vorm te geven. Het is vooralsnog niet mogelijk een kwantitatief beeld te scheppen van de effecten van beleidswijzigingen[38], maar er is zo expliciet mogelijk opgenomen via welke mechanismen welke effecten op toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van het Nederlandse onderwijs verwacht kunnen worden van verschillende (scenario's met) beleidsmaatregelen.

Voor een goede interpretatie van dit rapport is echter van cruciaal belang dat de genoteerde onderzoeksresultaten omgeven zijn met stevige kanttekeningen. Effecten van wijzigingen in beleid rondom schoolstichting zijn niet eenduidig.[39] Internationale voorbeelden zijn niet een-op-een naar de Nederlandse situatie te vertalen. Van (beperkte) beleidswijzigingen kunnen geen grote effecten verwacht worden op het aantal en de samenstelling van nieuwe scholen.

Beleidsveranderingen hebben geen eenduidig effect. De beslissing toe te treden, de kwaliteit en doelmatigheid van toetreders of de invloed die toetreders uitoefenen op bestaande scholen zijn allemaal (deels) afhankelijk van het beleid, maar het beleid is niet allesbepalend. Ten eerste beïnvloeden beleidselementen elkaar ook onderling. Maatregelen kunnen elkaar versterken of juist verzwakken. Ten tweede zijn ook contextfactoren van groot belang. De mate waarin een onderwijssysteem bijvoorbeeld al divers is, bepaalt het effect van soepeler toetredingsregels. In een systeem dat al divers is, treden minder nieuwe scholen toe. Ten derde is van belang wat het gedrag van bestaande en eventuele toetreders bepaalt en wat de heersende cultuur is. In een sector waarin reeds stevig geconcurreerd wordt, zullen soepeler toetredingsregels waarschijnlijk tot meer toetreding leiden dan in een sector waar concurrentie geen rol speelt. Ten vierde komt de internationale literatuur tot verschillende conclusies, bijvoorbeeld over het effect van toegenomen concurrentie door nieuwe scholen op de kwaliteit van bestaande scholen.

De conclusies uit de literatuur kunnen niet een-op-een worden toegepast op de Nederlandse situatie. De inschattingen in dit hoofdstuk zijn grotendeels gebaseerd op internationaal onderzoek en vaak ook nog casuïstisch onderzoek. Bij veel van deze onderzoeken bestaan allerlei methodologische problemen, die de resultaten niet direct interpreteerbaar maken.[40]Er zijn dus

[38] Waslander en Hooge (2015), p. 6.

[39] Waslander en Hooge (2015), p. 5, op basis van Belfield & Levine (2002), Rouse & Barrow (2009) en Zimmer et al. (2012).

[40] Waslander & Hooge (2015), p. 5.

duidelijk vraagtekens te plaatsen bij of en in welke mate de gevonden effecten ook in Nederland zullen optreden.

De stichting van scholen wordt beïnvloed door tal van contextfactoren, waarvan beleid slechts een (beperkt) deel uitmaakt. Het wijzigen van individuele beleidselementen heeft daardoor hoogstens een klein effect. Het vergroten of veranderen van toetreding van nieuwe scholen vergt forse beleidsinspanningen met samenhangende beleidsmaatregelen. Bijvoorbeeld het morrelen aan de precieze wijze waarop stichtingsnormen moeten worden aangetoond, moet in dit licht worden bezien. Zolang de stichtingsnorm in stand blijft op de huidige hoogte, is het effect van veranderingen in de wijze waarop de norm moet worden aangetoond marginaal. Daarnaast is beleid geen verticaal proces van 'orders geven en resultaten oogsten': scholen en ouders zijn creatief en zullen beleid proberen te benutten om de voor hen meest gewenste situatie te bereiken.[41]

4.3 Effecten van wijzigingen in individuele beleidselementen

Deze paragraaf beschrijft de effecten van individuele beleidsmaatregelen op toegankelijkheid, kwaliteit, kosten en arbeidsmarkt van het onderwijs. De effecten zijn gebaseerd op een literatuurstudie[42] en de data-analyse in hoofdstuk 3. Waar nodig en relevant zijn de effecten verder ingeschat op basis van (gedrags)economische analyse.

De paragraaf beschrijft achtereenvolgens de effecten via de drie mechanismen die in paragraaf 4.1.2 zijn geïntroduceerd: directe effecten, effecten via het concurrentiemechanisme en effecten door veranderingen in de samenstelling van het scholenbestand door afwijkende kenmerken van nieuwe scholen. Elke subparagraaf start met een beschrijving van de belangrijkste relaties van beleid op gedrag en effecten binnen het betreffende mechanisme en sluit af met een weergave in een tabel van de besproken effecten.

4.3.1 Directe effecten van beleid rondom schoolstichting

De verschillende beleidselementen die zijn geïdentificeerd in hoofdstuk 2 hebben een specifieke relatie met de verschillende effectcategorieën. Per effectcategorie bestaat echter wel een aantal basisredeneringen.

Het aantal toetreders zal over het algemeen stijgen bij een verlaging van de toetredingseisen, vergemakkelijking en voorspelbaarheid van het toetredingsproces[43] en ondersteuning bij de oprichting[44], afbouw van de bescherming van bestaande aanbieders en vergroting van de ruimte in de markt door snellere sluiting van bestaande scholen[45], vergroting van de vrijheid in het organiseren van de school[46], verhoging van de financiële ruimte[47] en de eventuele (financiële)

[41] Waslander en Hooge (2015), p. 47, op basis van Lacireno-Paquet & Brantley (2008), Lubienski, Gulosino & Weitzel (2009) en Van Zanten (2009).
[42] Waslander & Hooge (2015).
[43] Waslander en Hooge (2015), p. 35, op basis van Shober, Manna & Witte (2006) en Dynarski et al. (2010).
[44] Waslander & Hooge (2015), p. 50.
[45] Waslander & Hooge (2015), p. 50.
[46] Waslander & Hooge (2015), p. 51.
[47] Waslander & Hooge (2015), p. 37, op basis van Zweedse casus.

beloning en in belangrijke mate ook het gemak waarmee de huisvesting geregeld kan worden.[48] Potentiële toetreders besluiten namelijk tot toetreding op basis van een kosten-batenafweging. Initiatiefnemers zullen meer toetreden wanneer de baten van toetreding (bijvoorbeeld salaris, succes, aanzien, maar ook het waarmaken van een wens of ambitie, het realiseren van principes of een goed doel) opwegen tegen de kosten (tijd, geld en moeite die het kost, investeringsrisico's, faalkans etc.). Daarnaast moeten toetreders in staat zijn toe te treden, oftewel te voldoen aan minimale eisen voor toetreding en het besturen van een toetreder. In het algemeen geldt dat vermindering van het aantal nieuwe scholen praktisch niet mogelijk is: het aantal nieuwe scholen is reeds zo laag dat daling nauwelijks mogelijk is.

Het 'richtingvrij' maken van schoolstichting werkt vooral door op de toetreding via de stichtingsnormen. In de huidige situatie wordt het leerlingenpotentieel beperkt tot leerlingen van de specifieke richting (via verschillende mogelijke meetmethoden). Door de richting niet langer van belang te achten, kunnen ook leerlingen van andere richtingen bij het potentieel worden geteld. Hierdoor worden de stichtingsnormen minder streng. Tegelijk verdwijnt hiermee de kans om een niche te betreden en dus gemakkelijker te voldoen aan de stichtingsnorm, door toe te treden met een richting die in de bepaalde regio nog niet aanwezig is.

In de Kamerbrief van OCW[49] is aandacht voor de wijze waarop belangstelling voor de school moet worden aangetoond. OCW kondigt aan te kijken naar directe meting met een minder vrijblijvende toezegging van ouders om hun kinderen op een nieuwe school in te schrijven. Dit moet garanderen dat meer scholen daadwerkelijk de stichtingsnorm halen. In het kader van dit onderzoek is niet gekeken welke eisen aan ouders gesteld kunnen worden in relatie tot het recht op onderwijsvrijheid.

Op basis van de beschikbare literatuur is weinig te zeggen over de invloed van een andere manier van aantonen, omdat de Nederlandse situatie uniek is en alternatieven nog niet zijn onderzocht. Wel duidelijk is dat het waarschijnlijk zeer lastig is de belangstelling robuust te peilen. Ouders denken na over de inschrijving van hun kinderen in een periode van ongeveer één á twee jaar, terwijl het proces van schoolstichting in de meeste (huidige) gevallen langer duurt. Aangezien leerlingen vanwege tegenvallende kwaliteit van een school weinig overstappen tussen scholen[50] zal de interesse van ouders tijdens de aanvraagprocedure minder relevant zijn voor de daadwerkelijke start van de school. De ouders die relevant zijn voor de nieuwe school zijn tijdens de aanvraagprocedure waarschijnlijk nog niet bezig met schoolkeuze.

Indien er toch een manier gezocht wordt om ouders te committeren, kan (naast juridische verplichting) rekening worden gehouden met sociale prikkels.[51] Ouders die zich openlijk committeren aan de schoolkeuze en deel zijn van de aanvraagprocedure, zullen hun kinderen waarschijnlijk vaker daadwerkelijk inschrijven. Openlijk commitment van andere ouders zal ook leiden tot meer aanmeldingen. Hierbij moet wel bedacht worden dat wanneer openlijk commitment en een actieve rol als voorwaarden worden gesteld, het de toetreding van nieuwe scholen bemoeilijkt. Ouders die inschrijving bijvoorbeeld een privéaangelegenheid vinden, zullen zich er niet openlijk aan willen committeren. Het vermindert ook de concurrentieprikkel wanneer ouders

---

48 Waslander en Hooge (2015), p. 41, op basis van Dynarski et al.(2010), Batdorff et al. (2010), Cunningham (2011), Batdorff et al. (2014).

49 OCW (2013).

50 Waslander, Pater en van der Weide (2010).

51 Zie bijvoorbeeld WRR (2014) of Service et al. (2014) voor meer informatie over de invloed van sociale normen op keuzegedrag.

niet mogen veranderen van mening, als de nieuwe school tegenvalt. En ten slotte tast het ook de keuzevrijheid aan en creëert het uitvoeringsproblemen, wanneer ouders niet meer van mening zouden mogen veranderen en hun kind later toch op een andere school willen plaatsen.

De segregatie in het onderwijs gemeten naar de mate waarin bepaalde bevolkingsgroepen minder kunnen toetreden met een school neemt toe wanneer toetredingseisen stijgen, bestaande aanbieders worden beschermd, of het toetredingsproces meer kennis, middelen of netwerk vergt.[52] Hogere eisen en bescherming van bestaande aanbieders betekenen een bias richting bestaande aanbieders. Een complexer toetredingsproces betekent een bias richting bestaande aanbieders en andere partijen met veel kennis, middelen of netwerk, zoals ouders met hoge inkomens of ketenorganisaties.

De segregatie in het onderwijs gemeten naar de mate waarin alle bevolkingsgroepen toegang hebben tot onderwijs is vooral afhankelijk van de mate waarin scholen formeel of informeel kunnen selecteren. Een hogere ouderbijdrage[53], locatiekeuze[54] of selectie op basis van onderwijsresultaten leidt al snel tot scholen die toetreden in het kapitaalkrachtigere segment, waarin het gemakkelijker is te voldoen aan gewenste onderwijsresultaten: het segment van kinderen met hoogopgeleide ouders met hoge inkomens. Zodra ouders bewuster moeten of kunnen kiezen, leidt dit tot een bias richting kinderen van hoogopgeleide ouders.[55]Daarnaast geldt voor de segregatie in onderwijsdeelname een gemengd effect van de beleidselementen die op school- en bestuursniveau een rol spelen. Enerzijds leidt een meer gesegregeerd scholenbestand door verminderde mogelijkheid tot toetreding ook tot segregatie op leerlingenniveau. Anderzijds betekenen gemiddeld grotere scholen bij verminderde mogelijkheden tot toetreding dat de segregatie afneemt: het voorkomt versplintering van het aanbod in een school voor elke specifieke groep. Andersom zal een versoepeling van toetredingseisen meer scholen tot gevolg hebben die niet-traditionele doelgroepen een plek bieden (afname van de segregatie), maar zullen deze doelgroepen vaker in "eigen scholen" onderwijs volgen (meer segregatie). Overigens kan het bereiken van specifieke doelgroepen bewust onderdeel zijn van beleid en kunnen toetreders zich er daardoor juist meer op richten.[56]

De kwaliteit van toetreders en bestaande scholen[57] verhoogt indien relevante eisen worden verhoogd.[58]Hierbij gaat het vooral om eisen aan de kwaliteit van het personeel. Daarnaast hebben verschillende beleidselementen invloed op de mate waarin scholen een aanbod kunnen inrichten die aansluit bij een bepaalde doelgroep, zoals de mate van selectie en meer autonomie in de keuze van huisvesting. Dit verlaagt de kwaliteit van het aanbod, doordat kansen blijven liggen voor een specifiek onderwijsaanbod. Ten slotte heeft de mate van financiële ruimte (meer bekostiging, meer ruimte voor private financiering) een positief effect op de kwaliteit.

Innovatie is een lastig te sturen publiek belang. De effecten op innovatie van beleidsmaatregelen zijn dan ook vaak gemengd. Voor de analyse in dit rapport wordt uitgegaan van de volgende

---

52 Waslander & Hooge (2015), p. 36 en p. 50.
53 Waslander en Hooge (2015), p. 36, op basis van Valenzuela, Bellei & De Los Ríos (2013).
54 Waslander en Hooge (2015), p. 40, op basis van o.a. Higham (2014).
55 Waslander & Hooge (2015), p. 11 op basis van Lacireno-Paquet & Brantley (2008) en p. 42 op basis van Zweedse casus.
56 Waslander & Hooge (2015), p. 42 op basis van Texaanse casus.
57 Er is geen bewijs voor de link tussen het autorisatieproces en de kwaliteit van de toetreders. Waslander en Hooge (2015), p. 36, op basis van Carlson, Lavery & Witte (2012).
58 Waslander & Hooge (2015), p. 51.

mechanismen. Ten eerste neemt de innovatie toe, naarmate de prikkels in het systeem tot innovatie uitdagen.[59] Hierbij kan gedacht worden aan meer sturing op resultaten en minder sturing op proces. Dit effect is echter niet eenduidig: sturing op de kwaliteit van leraren kan als effect hebben dat de innovatie stijgt. Ten tweede gaan we ervan uit dat nieuwe besturen en toetreders van buiten het onderwijs (niet-traditionele groepen) innovatiever zijn dan bestaande aanbieders.[60] Ten derde hebben extra financiële middelen een gemengd effect. Enerzijds bieden ze de mogelijkheid om te investeren in innovatie, anderzijds verkleinen ze de noodzaak tot innovatie.

De publieke kosten stijgen, wanneer het bedrag per leerling stijgt. Bronnen voor zo'n stijging kunnen een rechtstreekse verhoging zijn of veranderingen in de samenstelling van de bekostiging, waarop scholen reageren met opbrengstmaximaliserend gedrag. Een belangrijke vraag is in hoeverre de bekostiging de kosten voor scholen volgt. Een kleine scholentoeslag is een voorbeeld van bekostiging die de kostenstructuur volgt, door tegemoet te komen aan hogere kosten van scholen. Dit vermindert de prikkel tot potentiële doelmatigheidswinst door schaalvergroting.[61] Daarnaast stijgen de toezichtlasten van de overheid naarmate het proces langer en complexer is, of verhoging van de eisen om meer toezicht vraagt. Specifiek effect van beleidswijzigingen gaat uit op de kosten voor de gemeente. Deze liggen vooral in de huisvesting, waarvan de kosten stijgen naarmate ze er minder zelf op kunnen sturen.

De private kosten zijn vooral afhankelijk van de mate waarin het mogelijk is een beroep te doen op private bijdragen. Naarmate deze ruimte wordt vergroot, zal deze waarschijnlijk snel worden benut. Daarnaast stijgen de private kosten, naarmate de kosten van het stichtingsproces stijgen en deze niet door de overheid worden vergoed. Het is ook relevant wie het risico draagt van het falen van de school: de overheid of de initiatiefnemer. Internationaal gezien is het vaak de toetreder die risico draagt.[62]

Ten slotte kunnen beleidsmaatregelen nog een effect hebben op de arbeidsmarkt. Hogere eisen aan het personeel hebben een direct effect op de vraag naar hoger gekwalificeerd personeel. Meer autonomie bij de betaling van personeel kan leiden tot een toename van andere vormen van beloning. De autonomie wordt momenteel vooral ingeperkt door de voorwaarden die per cao zijn gesteld. Beleid heeft waarschijnlijk een beperkt effect op de cao-voorwaarden, maar kan een effect hebben op de wijze waarop scholen de ruimte binnen de cao benutten.

Tabel 4.1 geeft de verwachte directe effecten weer van algemene wijzigingen in de beleidselementen die in hoofdstuk 2 zijn gedefinieerd als relevant. Belangrijk hierbij is dat het dus alleen de directe effecten weergeeft. De volgende twee subparagrafen beschrijven de andere twee mechanismen waarmee beleid effect sorteert. Daarnaast is het belangrijk dat voor veel van de beleidselementen allerlei varianten denkbaar zijn. De stichtingsnorm kan bijvoorbeeld afgeschaft, verlaagd of verhoogd worden, maar ook vervangen worden door een ander model. Bijvoorbeeld dat de stichtingsnorm blijft gelden, maar wordt aangevuld met een ontheffing van de stichtingsnorm in

59 Waslander in Onderwijsraad (2001).

60 Tegelijk laat Waslander & Hooge (2015) zien dat nieuwe scholen soms juist traditioneler onderwijsconcepten hebben dan bestaande scholen. Nieuwe scholen kiezen echter wel opnieuw hun onderwijsconcept, waardoor ze iets onafhankelijker staan ten opzichte van bij bestaande scholen ingesleten gewoonten. Bronneman-Helmers en Waslander in Onderwijsraad (2001).

61 Kleine scholen zijn duurder en vaak minder van kwaliteit. Onderwijsraad (2013).

62 Waslander & Hooge (2015), p. 35.

gebieden waar minder dan een bepaald aantal besturen actief is. Een aantal van deze varianten wordt besproken in hoofdstuk 5, maar het rapport is op dit punt niet uitputtend bedoeld.

In de tabel wordt weergegeven wat een intensivering, verhoging of verzwaring van het betreffende beleidselement in de eerste kolom voor effecten heeft op de publieke belangen in de volgende kolommen. Een plus betekent een rekenkundig (niet normatief) positief effect op het publiek belang: de toegankelijkheid stijgt, de segregatie neemt toe, de kwaliteit op korte of lange termijn neemt toe of de publieke of private kosten stijgen. Een min betekent het tegenovergestelde. Een plusminusteken betekent dat het een samengesteld effect betreft van deeleffecten die verschillende kanten uitwijzen. Een 0 met een min of plus betekent dat er wellicht geen effect zal zijn, maar dat als een effect optreedt, dit in ieder geval één kant uitwijst.

Tabel 4.1 Directe effecten van beleidsmaatregelen

Effect op:	Toegankelijkheid		Kwaliteit		Kosten		Toelichting
	Aantal nieuwe toetreders	Segregatie	Korte termijn	Lange termijn / innovatie	Publiek	Privaat	
Autorisatieproces							
Onafhankelijker en objectiever autoriserende partij	+	-	-	+			Voorspelbaarheid van het proces en beperking van invloed van bestaande belangen leidt tot meer toetreders. Doordat ‘outsiders’ gemakkelijker kunnen toetreden, vermindert de segregatie en verhoogt de innovatie. Wel bestaat het risico dat toetreders minder goed aansluiten bij de lokale (subjectieve) situatie en dus minder goed zijn.
Hogere complexiteit, tijdsduur, kosten	-	+			+	+	Een complex, lang, duur en onvoorspelbaar proces leidt tot minder toetreders. Daarnaast vergroot het de segregatie, doordat hoogopgeleiden en goed georganiseerde groepen beter in staat zijn het proces te doorlopen. Per proces kost het meer geld en tijd, deels gecompenseerd doordat er minder toetreders zullen zijn.
Meer ondersteuning	+	-	+	+	+	-	Extra ondersteuning kan toetreding gemakkelijker, goedkoper en van hogere kwaliteit maken. Doordat het toetreding gemakkelijker maakt voor toetreders van buiten het onderwijs, zal de innovatie toenemen.
Eisen aan toetreder							
Meer eisen aan bestuur	-	+	+	-			Verzwaring van de eisen leidt tot minder toetreders en bias richting bestaande besturen. Dit kan tot hogere kwaliteit leiden, maar ook tot minder innovatie.
Meer mogelijkheden tot winst maken	+	+	+/-	+		-	Wanneer besturen met winstdoelstelling mogen toetreden, zal de toetreding toenemen vooral gericht op groepen waar winst eenvoudig te maken is (kapitaalkrachtige ouders, goede leerlingen). Het effect op de kwaliteit en kosten hangt sterk af van de condities voor concurrentie. Enerzijds kan het leiden tot concurrentie op marketing en beperking van investeringen in kwaliteit. Anderzijds kan het leiden tot meer innovatie, verhoging van kwaliteit en verlaging van kosten voor de toetreder. Eventuele winst vloeit in private handen, waardoor de private bijdragen aan het onderwijs dalen.
Toegankelijkheidseisen							
Hogere stichtingsnormen, zwaardere eisen aan bewijsvoering	0/-	+/-			-		Uit de data-analyse blijkt dat toetreders in het po via de ‘gemiddelde schoolgroottenorm’ en in het vo via nevenvestigingen om de stichtingsnormen heen organiseren. Verhoging of verlaging van de stichtingsnormen leidt zo tot een verschuiving tussen nieuwe besturen en bestaande besturen en tussen nieuwe hoofdvestigingen en nevenvestigingen of dislocaties.

							Hogere normen voor alle type toetreders betekenen minder specifieke scholen, wat tot verlaging van de segregatie leidt. De gemiddeld grotere toetreders krijgen een lagere bekostiging per leerling. Meer garanties in de wijze waarop de stichtingsnorm dient te worden aangetoond werken als een verzwaring van de toetredingsdrempel. Doordat het aantal nieuwe scholen zeer beperkt is, zal alleen een versoepeling van de normen potentieel effect hebben op schoolstichting.
Meer bescherming bestaande scholen	-	+/-					Bescherming van bestaande scholen leidt tot minder toetreding en een voorkeur voor bestaande besturen (meer segregatie). Specifieke scholen voor nieuwe doelgroepen krijgen zo minder kans (minder segregatie).
Meer mogelijkheden tot selectie van leerlingen	+	+	+	+			Meer mogelijkheden om te selecteren leidt tot meer toetreding, maar ook tot een lagere toegankelijkheid van de nieuwe en bestaande scholen voor doelgroepen die niet binnen de selectie vallen. Er is een potentiële kwaliteitswinst op korte en lange termijn, doordat het onderwijs beter kan worden toegesneden op de specifieke doelgroep.
Kwaliteitseisen							
Hogere eisen aan uitkomsten	-		+	+/-			Verhoging van de eisen leidt tot minder toetreding. Mits de eisen relevant zijn voor de onderwijskwaliteit, leiden ze tot hogere kwaliteit. Het effect op innovatie kan positief of negatief zijn, afhankelijk van de mate waarin de eisen knellen of stimuleren.
Hogere eisen aan het onderwijsproces	-		+	+/-			Verhoging van de eisen leidt tot minder toetreding. Mits de eisen relevant zijn voor de onderwijskwaliteit, leiden ze tot hogere kwaliteit. Het effect op innovatie kan positief of negatief zijn, afhankelijk van de mate waarin de eisen knellen of stimuleren. Eisen aan kwaliteiten van het personeel hebben specifiek invloed op de samenstelling van het personeelsbestand.
Financiering							
Meer publieke financiering per leerling	+	-	+	+/-	+	-	Verhoging van de algemene publieke financiering leidt tot meer toetreding. Meer publieke middelen betekent minder behoefte aan private middelen en dus minder segregatie. Waarschijnlijk leidt het ook tot een verhoging van de kwaliteit, doordat meer geld beschikbaar is. Het effect op innovatie kan positief (meer middelen voor vernieuwing) en negatief (minder noodzaak tot vernieuwing) zijn.
Meer middelen naar toetreders	+	-	+	+/-	+	-	Een vorm van startsubsidie leidt tot dezelfde effecten als een algemene verhoging van de bekostiging, alleen beperkt tot toetreders.
Verschuiving financieel risico naar de toetreder	-	+	+/-	+/-	0		Door over te stappen naar volledige financiering per leerling (afschaffen kleine scholentoeslag po, doordecentraliseren huisvesting, etc.), verschuift het risico van tegenvallende leerlingenaantallen naar de toetreder. Dit leidt tot minder toetreding, waarvan relatief meer door kapitaalkrachtige groepen. Wel kan er een positief effect uitgaan op toetreding door de bijkomende vergrote transparantie en

							voorspelbaarheid van het bekostigingsmodel. Het effect op de kwaliteit kan positief (meer prikkel om leerlingen aan te trekken) of negatief (meer noodzaak tot opzij zetten middelen ter reserve) zijn. Het beheerst de publieke kosten, doordat uitgaven niet langer afhankelijk zijn van het aantal scholen. Per individuele school kan het positief of negatief uitwerken, afhankelijk van de gerealiseerde leerlingenaantallen.
Meer ruimte voor private financiering	+	+	+	+/-		+	Een verhoging van de private financiering leidt tot meer toetreding en meer segregatie. Waarschijnlijk leidt het ook tot een verhoging van de kwaliteit. Het effect op innovatie kan positief (meer middelen voor vernieuwing) en negatief (minder noodzaak tot vernieuwing) zijn. Daarnaast leidt het tot een toename aan private kosten.
Meer eisen aan besteding middelen	-		+	+/-			Meer eisen leidt tot minder toetreding. Afhankelijk van de eisen kan het leiden tot meer kwaliteit. Het effect op innovatie is afhankelijk van de mate waarin de eisen knellen of stimuleren.
Huisvesting							
Meer autonomie voor de toetreder	+	+	+	+	+		Meer autonomie leidt tot meer toetreding en een betere aansluiting van de huisvesting bij het onderwijsplan, mits de toetreder voldoende in staat is huisvesting te realiseren. Het heeft een potentieel negatief effect op de kosten voor gemeenten, wanneer het leidt tot teveel nieuwbouw en/of leegstand. Centrale regie op de huisvesting kan positief uitwerken (sneller huisvesting tegen lagere kosten) of negatief (meer bureaucratie, minder lokale kennis, meer problemen afstemming bestaande scholen, gemeente en toetreder).
Zwaardere eisen aan huisvesting	-	+/-	+	0/-			Zwaardere eisen leiden tot minder toetreding. Mits de eisen relevant zijn, leiden ze tot een verhoging van de kwaliteit. De eisen kunnen tot minder innovatie leiden, indien ze de ruimte voor nieuwe onderwijsvormen beperken.
Verschillen tussen scholen							
Meer regelruimte voor toetreders	+		-	+			Minder regels leidt tot meer toetreding en meer innovatie. Indien de geschrapte regels relevant waren, leidt het tot verlaging van de kwaliteit.
Meer toetredings- en regelruimte voor specifiek onderwijs	+	+	+	+			Meer ruimte voor specifiek onderwijs leidt tot meer toetreding, betere aansluiting bij doelgroepen en meer innovatie. Indien de ruimte wordt gegeven op basis van doelgroepenonderwijs (formele of informele selectie) leidt het tot meer segregatie.
Toezicht							
Meer tijd om aan regels te voldoen	+	-	-	+	+/-		Meer tijd leidt tot meer toetreding en langer bestaan van de toetreders. Ook krijgen nieuwe groepen in het onderwijs meer ruimte (minder segregatie). Innovatieve concepten krijgen meer kans, maar zwakke toetreders kunnen langer blijven bestaan. Kleinere vestigingen blijven langer bestaan, waardoor de kosten stijgen. Tegelijk verlaagt het de kosten van sluiting en wellicht noodzakelijke opening van een nieuwe school.

Hardere maatregelen	-	+	+	-	+/-	Omgekeerde redenering van meer tijd.
Onafhankelijker toezichthouder	+/-	-				Een onafhankelijker toezichthouder is voorspelbaarder (meer en vooral duurzamer toetreding), maar minder te beïnvloeden (minder toetreding). Een onafhankelijke toezichthouder verkleint het voordeel voor hoogopgeleiden en bestaande groepen, die beter zijn in beïnvloeden van de toezichthouder.
Overig / gerelateerd						
Meer en snellere sluitingen bestaande scholen	+		+	+	+/-	Snellere sluiting op basis van kwaliteit of tegenvallende leerlingaantallen leidt tot meer ruimte voor toetreding. Snellere sluiting op kwaliteit leidt tot een hogere kwaliteit. Het effect van snellere sluiting op kwantiteit leidt tot een effect op de kosten dat afhankelijk is van de winst door sluiting van kleine scholen versus de eventuele extra kosten van de hogere dynamiek.

Bron: SEO Economisch Onderzoek, mede op basis van Waslander & Hooge (2015)

4.3.2 Concurrentiemechanisme: reacties van bestaande scholen

Beleid heeft geen eenduidig effect via de gedragsreacties van bestaande scholen op eventuele extra toetreding,[63]ook niet in specifiek Nederlands onderzoek.[64] Er is onderzoek dat stelt dat toegenomen concurrentie leidt tot hogere leerlingprestaties, verhoogde doelmatigheid en scholen die meer leerlingen proberen aan te trekken. Er is echter ook onderzoek dat toont dat bestaande scholen bij meer concurrentie zich specifieker gaan richten op bepaalde doelgroepen om hun plek in de lokale hiërarchie te versterken.[65] Er is onderzoek dat aangeeft dat scholen aan de boven- en onderkant van de populariteitsverdeling redelijk immuun zijn voor toegenomen concurrentie[66] en er is onderzoek dat aantoont dat bestaande scholen gaan investeren in "eenvoudig te veranderen" schoolkenmerken die niet relevant zijn voor de kwaliteit van het onderwijs (uiterlijke kenmerken gebouw, marketing).[67] Wel is helder dat veel dynamiek kan leiden tot frictiekosten, bijvoorbeeld door deels leegstaande gebouwen of regelmatig moeten verhuizen van leraren of leerlingen.[68]

Er is een verschil tussen typen toetreders. Een nieuwe nevenvestiging in het vo waartoe scholen gezamenlijk hebben besloten in een regionaal plan onderwijsvoorzieningen, roept andere reacties op dan een nieuwe school van een nieuw bestuur. Of sterker nog, een nieuwe nevenvestiging of school van een bepaald bestuur, leidt waarschijnlijk amper tot reacties van andere scholen binnen dat bestuur. Een ander voorbeeld is dat het uitbreiden van een bepaald concept (Leonardo-scholen, iPad-scholen, of in de VS charter schools) waarschijnlijk tot meer competitieve reacties leidt. Tegelijk kan juist het positioneren van een school in een niche als minder bedreigend worden ervaren.[69]

Per saldo kan er geen eenduidige conclusie getrokken worden over de richting, laat staan omvang van de effecten op de publieke belangen via de reacties van bestaande scholen op extra toetreding. Voor een uitgebreide toelichting en verhandeling over de verschillende effecten, verwijzen we naar onderliggende literatuur.[70]

Tabel 4.2 Concurrentie-effect: effecten van extra concurrentie zijn niet eenduidig

	Effect op				
	Toegankelijkheid	Kwaliteit		Kosten	
Effect van	Segregatie	Korte termijn	Lange termijn / innovatie	Publiek	Privaat
Extra toetreding en extra concurrentie	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van Waslander & Hooge (2015)

63 Waslander & Hooge (2015), p.5 en p. 46.
64 Zie Waslander & Hooge (2015), p. 48, voor een overzicht.
65 Waslander & Hooge (2015), p. 9.
66 Waslander & Hooge (2015), p. 10.
67 Waslander & Hooge (2015), p. 9, op basis van Lubienski (2009).
68 Waslander & Hooge (2015), p. 41 op basis van Zweedse casus en p. 50.
69 Waslander, Pater & van der Weide (2010).
70 Waslander, Pater & van der Weide (2010).

4.3.3 Samenstellingseffect: kenmerken van nieuwe scholen

Wanneer overheidsbeleid leidt tot meer toetreding heeft dit waarschijnlijk 'automatisch' kleine effecten op een aantal publieke belangen, namelijk dat de segregatie toeneemt, de kwaliteit afneemt, de innovatie tegelijk toe- en afneemt, de kosten toenemen en het personeelsbeleid in het onderwijs verandert.

Toetreders en met name nieuwe scholen verschillen namelijk gemiddeld gezien op een aantal punten van bestaande scholen. Toetreders richten zich vaker op specifieke doelgroepen, voor zover daar ruimte toe bestaat. Hierdoor stijgt de segregatie. De kwaliteit van toetreders is in de beginperiode lager[71], tenzij hierop specifiek wordt gestuurd, wat op zijn beurt de toetreding weer beperkt.[72] Toetreders zijn soms innovatiever, soms juist traditioneler.[73] Toetreders voeren actiever personeelsbeleid: ze nemen jongere leraren aan, die minder vaak bevoegd zijn en maken vaker gebruik van prestatiebeloning.[74] Toetreders zijn gemiddeld de eerste vijf jaar kleiner dan bestaande scholen, waardoor ze per leerling iets duurder zijn, al geldt op lange termijn dat toetreders, indien ze daartoe geprikkeld worden, sneller een grotere omvang hebben en proberen schaalvoordelen te realiseren.[75] Ten slotte zullen toetreders, wanneer ze daartoe de ruimte hebben, zich specifiek richten op leerlingen met ouders met hoge inkomens.

Wanneer beleid leidt tot meer toetreding, krijgt het de verschillen in de kenmerken van de toetreders ten opzichte van bestaande scholen op de koop toe. Alhoewel het beleid dan geen rechtstreeks effect heeft op segregatie, kwaliteit of kosten, heeft het *via* het effect op toetreding wel effect op deze publieke belangen.

Overigens is de kans reëel dat naarmate het beleid langer werkzaam is verschillende typen nieuwe scholen opkomen. In de eerste fase treden vooral ideologisch gedreven partijen toe, in volgende fases professionaliseren toetreders en ontstaan nieuwe, succesvolle besturen die gaan uitbreiden.[76] Deze partijen gaan dan ook steeds meer lijken op bestaande besturen.[77]

Tabel 4.3 Samenstellingseffect: nieuwe scholen verschillen van bestaande scholen

	Effect op				
	Toegankelijkheid	**Kwaliteit**		**Kosten**	
Effect van	**Segregatie**	**Korte termijn**	**Lange termijn / innovatie**	**Publiek**	**Privaat**
Specifieke kenmerken van extra toetreders	+	-	+/-	+	+

Bron: SEO Economisch Onderzoek, mede op basis van Waslander & Hooge (2015)

71 Zie data-analyse: par. 3.2.4
72 Zie Waslander & Hooge (2015), p. 50, op basis van Fitz & Beers (2002) en Carruthers (2012).
73 Lubienski (2009).
74 Waslander & Hooge (2015), p. 37 op basis van Britse en Zweedse casussen.
75 Brown (20080, Hoxby & Murarka (2009) en Miron & Gulosino (2013) tonen bijvoorbeeld aan dat for-profit-scholen gemiddeld groter zijn.
76 Waslander & Hooge (2015), p. 38, op basis van o.a. Baude et al. (2013).
77 Carruthers (2012).

4.4 Conclusie

Het effect van een beleidsmaatregel is moeilijk te voorspellen. Er spelen verschillende mechanismen die tot verschillende effecten kunnen leiden, wanneer ze door een beleidsmaatregel worden geactiveerd. Het beleid kan direct effect op het gedrag van potentiële toetreders en/of bestaande scholen, maar het kan ook via extra toetreding effect hebben op bestaande scholen of doordat bepaalde effecten een automatisch gevolg zijn van meer toetreders in het stelsel.

De belangrijkste conclusie van dit hoofdstuk is dan ook dat het veranderen van het beleid altijd als een geïntegreerd pakket moet worden beschouwd. Naarmate meer maatregelen binnen dat pakket een hogere waarschijnlijkheid hebben tot een bepaald effect te leiden via vergelijkbare mechanismen, is de kans groter dat het gehele pakket het gewenste effect oplevert. Het samenstellen van dit soort pakketten is onderwerp van Hoofdstuk 5.

Wel is duidelijk dat drie beleidselementen het meest relevant zijn voor de beperking in toetreding. Ten eerste de stichtingsnormen, die het stichten van een nieuwe school buiten nieuwbouwwijken praktisch onmogelijk maken. Ten tweede de alternatieve arrangementen via nevenvestigingen, dislocaties en de gemiddelde schoolgroottenorm, die in het systeem een bias geven richting bestaande besturen. Bestaande besturen kunnen zelf gemakkelijker uitbreiden en tegelijk nieuwe toetreders ontmoedigen. Ten derde de mate waarin een gemeente open staat voor uitbreiding en/of vernieuwing van het bestaande aanbod. Met name via huisvestingsbeleid, maar ook door haar betrokkenheid bij het plan van scholen (po) en regionaal plan onderwijsvoorzieningen (vo) heeft de gemeente een beslissende invloed in de mate waarin toetreding mogelijk is en het gemak en de snelheid waarmee de toetreding plaatsvindt. Een beleidspakket dat toetreding door nieuwe besturen met nieuwe scholen wil vergemakkelijken zal vooral op deze drie gebieden een flinke stap moeten zetten.

Overigens is interessant dat richtingvrije planning binnen het huidige systeem waarschijnlijk zal leiden tot het volledig beperken van schoolstichtingen tot nieuwbouwwijken, wanneer het niet vergezeld gaat van flankerende maatregelen. Scholen kunnen nu namelijk nog toetreden, indien binnen de niche van hun richting geen school aanwezig is. Als er een regime ontstaat, waarbij ze moeten aantonen dat er nog leerlingenpotentieel is gecorrigeerd voor het leerlingenpotentieel van alle andere scholen in de regio, is toetreding helemaal niet meer mogelijk. Alleen plekken waar een plotselinge groei van leerlingen plaatsvindt, die niet wordt geaccommodeerd door bestaande scholen en/of gebieden waarvan leerlingen vooral naar school gaan buiten het gebied, komen dan in theorie nog in aanmerking. Nieuwbouwwijken lijken in de praktijk de enige plekken waar deze condities worden vervuld.

5 Effecten van scenario's met samenhangend beleid

De overheid kan de kwaliteit, kwantiteit en kosten van toetreders beïnvloeden. Vraag daarbij is vooral: wat wil de overheid bereiken? De overheid kan een pakket samenstellen dat vooral inzet op innovatie of juist op een gegarandeerde minimumkwaliteit. In de afweging tussen verschillende publieke belangen kan de overheid er ook nog voor kiezen de risico's op negatieve effecten te minimaliseren of juist de kans op positieve effecten te maximaliseren.

Waslander & Hooge (2015)[78] sluit af met de centrale conclusie dat het voeren van het juiste beleid een grote uitdaging is. *"De grote kunst bestaat eruit een mix van maatregelen te ontwikkelen die bewerkstelligt dat (a) de door scholen ervaren concurrentie in een gewenste bandbreedte zit; (b) prikkels zoveel mogelijk leiden tot wenselijke uitkomsten zoals het uitbreiden van variëteit van het aanbod en daadwerkelijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs; en (c) de prikkels zo weinig mogelijk aanleiding geven voor onwenselijke uitkomsten zoals concurrentie op leerlingensamenstelling – leidend tot toenemende segregatie – en louter 'symbolische' aanpassingen door scholen."*

In dit hoofdstuk staan de effecten van drie samenhangende beleidspakketten beschreven. Alle scenario's gaan ervan uit dat het richtingbegrip wordt geschrapt of vervangen door een interpretatie die stichting niet langer beïnvloedt. De scenario's zijn geselecteerd op basis van overleg met de begeleidingscommissie vanuit het ministerie van OCW.

Het eerste scenario is gericht op het beperken van ongewenste dynamiek en bijkomende ongewenste effecten, die zouden kunnen ontstaan door het schrappen van het richtingbegrip. Het tweede scenario is gericht op het maximaliseren van de toetreding en de flexibilisering van het scholenbestand. Het derde scenario is een gemengd scenario dat erop is gericht de dynamiek te stimuleren, maar tegelijk de risico's voor de overheidsfinanciën te beperken.

De scenario's zijn vormgegeven als een soort blokkendoos van maatregelen. Het eerste blok aan maatregelen bevat een basisscenario met maatregelen die relatief eenvoudig zijn in te passen binnen het huidige stelsel. Het tweede blok bevat maatregelen die kunnen worden toegevoegd, maar verder af staan van het huidige stelsel. Deze maatregelen zijn daardoor moeilijker implementeerbaar en de effecten zijn minder voorspelbaar, maar in potentie groter. Om daadwerkelijk impact te hebben op toetreding en gedrag van scholen is een stevige, samenhangende aanpak noodzakelijk. Om die impact te hebben is het waarschijnlijk nodig om ook enkele aanvullende maatregelen te nemen.

Per scenario worden eerst de hoofddoelstelling met gewenste effecten besproken. Vervolgens wordt in een tabel een overzicht gegeven van de maatregelen binnen het scenario, met een toelichting in de tekst over de verwachte mechanismen en effecten die zullen optreden. Elk scenario wordt afgesloten met een samenvatting van de verwachte effecten. Paragraaf 5.4 vat de scenario's samen in een sterk vereenvoudigde overzichtstabel.

---

78 Waslander & Hooge (2015) onder verwijzing naar Lubienski (2009).

De analyses per beleidsscenario moeten gelezen worden als indicaties van mogelijke effecten. Ze schetsen effecten, voor zover deze kunnen worden ingeschat op basis van de voorstudies naar internationaal vergelijkbare situaties en de analyse van de huidige Nederlandse situatie. Alle kanttekeningen die in paragraaf 4.2 zijn gemaakt, gelden ook voor deze scenario's. Wel zijn de effecten van de scenario's waarschijnlijk eenduidiger van richting, omdat meerdere samenhangende maatregelen zijn geselecteerd waarvan de kans groot is dat ze gezamenlijk het gewenste effect hebben. Het risico dat een enkele maatregel onvoldoende effect heeft, wordt door de andere maatregelen gecompenseerd.

5.1 Scenario 1: beperking van ongewenste dynamiek

Doelstelling: gewenste effecten

Dit scenario richt zich erop de dynamiek in de sector te beperken tot toetreders die gegarandeerd kwaliteit leveren en een toegevoegde waarde zijn voor de sector. Achtergrond van zo'n doelstelling zou kunnen zijn dat dynamiek gezien wordt als ondoelmatig en slecht voor de kwaliteit. De kosten die gepaard gaan met openen en sluiten van schoolvestigingen, overstappen van leerlingen, van baan veranderen door leraren en het risico dat toetreders slechter zijn dan bestaande scholen, wordt zwaarder gewogen dan de potentiële opbrengsten in toegankelijkheid (keuzevrijheid, ook voor niet-traditionele onderwijsdeelnemers)en innovatie van het onderwijs.

Maatregelenmix, mechanismen en effecten

De kern van de maatregelen in dit scenario is beleid dat eisen stelt aan 1) de grootte van toetreders, 2) de mate waarin ze mogen concurreren met bestaand aanbod, 3) de kwaliteit van toetreders en eventueel 4) de financiële middelen van toetreders. Tabel 5.1 geeft een overzicht van het type maatregelen dat binnen dit scenario getroffen kan worden.

Interessant is dat het beperken van dynamiek twee tegengestelde beleidsrichtingen vraagt. Vóór stichting moeten de eisen hoog zijn en de ondersteuning laag, zodat toetreding wordt ontmoedigd. Na stichting en voor langer bestaande scholen moeten de eisen laag zijn en de ondersteuning hoog, om te voorkomen dat scholen te snel weer sluiten.

Voor nieuwe scholen kan het huidige regime in grote lijnen blijven bestaan. Door de gemeente ook in het vo een grotere rol te geven door een plan van scholen in te voeren (of in effect het regionaal plan onderwijsvoorzieningen uit te breiden naar schoolstichting) kan nog zekerder worden gesteld dat er geen explosie van nieuwe scholen ontstaat of dat onderwijslocaties worden onderbenut. Het aantal toetreders zal dalen tot het absolute minimum dat nodig is om scholen in nieuwbouwgebieden te vestigen. Deze daling is maar klein, omdat het aantal toetreders per jaar in het nulscenario (verwachting over het aantal toetreders bij ongewijzigd beleid) al erg klein is.

Daarnaast kan de dynamiek in de sector vooral worden ingeperkt door in te grijpen in de verschillende routes waarmee bestaande besturen de stichtingseisen kunnen ontwijken. Door nevenvestigingen en dislocaties in het strengste geval onder te brengen in een gelijksoortig regime als dat van nieuwe scholen, zal het aantal nieuwe nevenvestigingen en dislocaties sterk worden beperkt.

De tweede groep maatregelen beperkt toetreding op plekken waar de toetreder daadwerkelijk met bestaande scholen zou concurreren, door de scholen een grotere stem te geven of door stichtingsnormen af te laten hangen van de situatie bij andere scholen. Bijvoorbeeld, door de eis te stellen dat een nieuwe school niet mag leiden tot een significant verlies aan leerlingen op een andere school.

Tabel 5.1 Scenario 1: beperken van ongewenste dynamiek

Categorie	Basisscenario	Aanvullende maatregelen
Autorisatieproces	Vergroting rol gemeenten in vo: ook daar aanmelding via plan van scholen	
Autoriserende partij		
Complexiteit, tijdsduur, kosten		
Ondersteuning		
Eisen aan toetreder		
Kenmerken bestuur	Hoge eisen	
Profit/non-profit		
Toegankelijkheidseisen		
Stichtingsnormen	Hoge eisen, zware bewijsvorming	Verbieden van stichting in krimpgebieden
Bescherming bestaande scholen	Hoge bescherming	
Selectie van leerlingen		
Kwaliteitseisen		
Onderwijsresultaten	Hoge eisen voorafgaand aan toetreding	
Proces	Hoge eisen voorafgaand aan toetreding	
Financiering		
Omvang publieke financiering	Afschaffen startsubsidie	
Financieringsprikkels		Afschaffen of uitstellen tot na vijf jaar van kleine scholentoeslag en vaste voet.
Private financiering		
Bestedingseisen		Verbieden van middelen naar marketing
Huisvesting		
Verantwoordelijke partij	Verplichting tot gebruik bestaande huisvestiging wanneer mogelijk	Afwijzing door gemeenten mogelijk bij gebrek aan of te hoge kosten van huisvesting
Regels		
Verschillen tussen scholen		
Bestaand vs. nieuw	Beperken uitbreidingsmogelijkheden via nevenvestigingen en dislocaties	Toepassen regime nieuwe scholen ook op nevenvestigingen en dislocaties
Bestuur, locatie, doelgroep, type onderwijs, richting		School moet toegevoegde waarde aantonen t.o.v. huidig aanbod
Toezicht		
Timing	Korte of juist lange termijnen	
Maatregelen	Snelle of juist trage sluiting bij tegenvallende resultaten	
Toezichthouder		
Overig / gerelateerd		
Schoolsluitingen		Afschaffen opheffingsnorm

De derde groep maatregelen richt zich direct op de kwaliteit van de school. Het interessante daarbij is dat vooraf de toetsing zo streng mogelijk moet zijn, maar dat zodra de school eenmaal bestaat het regime er zich op moet richten om de school een succes te laten worden. Enigszins contra-intuïtief zouden de eisen voor startende scholen na stichting dus soepel moeten zijn en de ondersteuning groot. Variant is dat startende scholen juist harder en sneller worden aangepakt, zodat zo min mogelijk leerlingen op de school zitten als deze wordt gesloten. Aangezien veel scholen in het begin zwakker zijn, leidt dat waarschijnlijk wel tot een slagveld.

De vierde groep maatregelen is het beperken van de aantrekkelijkheid van toetreding door de claim op publieke middelen te verminderen. Door de startsubsidies te schrappen en in het uiterste geval zelfs de impliciete startsubsidies via kleine scholentoeslag (po) en vaste voet om te zetten in leerlingenbekostiging, kunnen alleen die scholen toetreden die een stevige kapitaalbuffer hebben of een zeer helder en overtuigend plan waarmee zij kapitaal kunnen aantrekken. Deze groep maatregelen kan wel leiden tot problemen met de kwaliteit aan de start en toenemende segregatie. Er kan dus ook juist gekozen worden voor stijging van de startsubsidies om de kwaliteit te stimuleren en te voorkomen dat nieuwe scholen weer snel dicht moeten door financiële problemen of kwaliteitsproblemen.

Samenvatting van de effecten

In dit scenario zal het aantal toetreders tot een minimum dalen. Enerzijds maakt het toetreding door niet-traditionele groepen moeilijker (meer segregatie), anderzijds leidt het tot meer specifieke scholen (minder segregatie).

De kwaliteit van de resterende toetreders zal stijgen. Het 'beginnerseffect' wordt bestreden, mits de kwaliteitseisen die vooraf worden gesteld invloed hebben op de gerealiseerde kwaliteit én door toetreders te realiseren zijn. Op langere termijn bestaat het risico dat de innovatie in de sector wordt verminderd. Dit effect is echter maar klein, doordat ook in de huidige situatie al nauwelijks scholen toetreden. Uitbreiding van succesvolle concepten via nevenvestigingen en dislocaties wordt echter nog moeilijker.

De kosten van het toetredingsproces zullen stijgen, zowel voor de toetreder, de overheid en voor andere betrokkenen. Dit scenario leidt tot een klein positief effect op vraag naar ervaren, gediplomeerde docenten en vermindert de toetredingsmogelijkheden voor beginnende of ongediplomeerde docenten, zowel door directe kwaliteitseisen, als door de verminderde toetreding.

5.2 Scenario 2: bevordering van gewenste dynamiek

Doelstelling: gewenste effecten

Scenario 2 richt zich erop de dynamiek in het onderwijs sterk te verhogen. Achtergrond van zo'n doelstelling ligt in de waarneming dat het aantal toetreders in het po zeer laag is en in het vo iets hoger, maar zich voornamelijk beperkt tot nevenvestigingen van bestaande besturen. Tegelijk geeft juist het aantal nevenvestigingen in het vo aan dat er wel behoefte is aan meer dynamiek. Een hogere dynamiek met meer stichtingen en meer sluitingen kan positief uitwerken, doordat zwakke en ondoelmatige scholen sneller sluiten en nieuwe scholen beter, innovatiever en doelmatiger zijn.

Daarnaast kan het positieve effecten hebben, doordat de extra toetreding en hogere dynamiek tot druk op bestaande scholen leidt.

Maatregelenmix, mechanismen en effecten

De maatregelen in dit scenario richten zich op 1) het creëren van een transparant en objectief proces, waarbij 2) nieuwe scholen door lage toetredingseisen gemakkelijk kunnen toetreden en uitbreiden en 3) bestaande scholen niet worden beschermd en zelfs sneller gesloten bij tegenvallende kwaliteit of leerlingenaantallen. De financiering kan zich 4) richten op het stimuleren van nieuwe scholen en/of verplaatsen van het risico van overheid naar toetreder. Tabel 8 geeft de mogelijke maatregelen in dit scenario weer.

De eerste groep maatregelen vereenvoudigt, verkort en verheldert het toetredingsproces. In het meest extreme geval kunnen scholen rechtstreeks bekostiging aanvragen op basis van huisvesting die ze zelf geregeld hebben. De gemeente kan dan ondersteunen, maar niet langer voorkomen dat een school begint of uitbreidt. Hierdoor kunnen toetreders van buiten het onderwijs gemakkelijker toetreden. Er is minder netwerk en kennis van het onderwijs nodig om toetreding te kunnen regelen.

De tweede groep maatregelen bevat het direct verlagen van toetredingseisen. Door de stichtingsnorm gelijk te trekken met de opheffingsnorm, de toetsing vooraf af te schaffen of de gevraagde bewijsvoering te verlichten, komt er meer ruimte voor nieuwe scholen. De kwaliteitstoetsing vooraf kan worden verlaagd, om de toetreding te vergroten. Tegelijk kan de kwaliteitstoetsing juist ook verstevigd worden om vooral gewenste dynamiek te vergroten, namelijk toetreding van goede scholen. De vraag is wel in hoeverre toetsing vooraf effect heeft op de daadwerkelijk gerealiseerde kwaliteit. Een apart element in deze groep maatregelen is het vergroten van de mogelijkheden tot afsplitsing van scholen en nevenvestigingen van hun bestuur.

De derde groep maatregelen richt zich erop toetreding onafhankelijk te maken van het effect op bestaande scholen, door de stichtingsnormen niet langer te berekenen uitgaande van leerlingenbehoud op bestaande scholen. Een eerste stap zou zijn het leerlingenpotentieel alleen te corrigeren voor daadwerkelijke aantallen leerlingen op bestaande scholen en niet op het potentieel van bestaande scholen uitgaande van de hen toegewezen vierkante meters huisvesting. Een nog steviger variant is de toetredingseisen af te laten hangen van de reeds regionaal aanwezige variëteit. In regio's waar een bepaald bestuur dominant is, kan uitbreiding van dat bestuur worden beperkt en toetreding verder worden aangemoedigd bijvoorbeeld door de toetredingseisen buiten werking te stellen. Toetreders zullen dan kiezen voor regio's waar ze denken dat zwakke scholen staan en waar ze leerlingen kunnen werven. Dit vergroot de druk op bestaande scholen.

Binnen deze derde groep maatregelen valt ook het sneller sluiten van zwak presterende bestaande scholen. Maatregelen kunnen zich richten op automatische sluiting (vooral via de financiële kant bij tegenvallende leerlingenaantallen) of sluiting door de overheid (bij tegenvallende kwaliteit). Goede scholen hebben dan meer ruimte om toe te treden en uit te breiden.

Tabel 5.2 Scenario 2: bevorderen van gewenste dynamiek

Categorie	Basisscenario	Aanvullende maatregelen
Autorisatieproces		
Autoriserende partij	Objectieve eisen	Afschaffen rol gemeente en scholen (geen plan van scholen po, geen regionaal plan onderwijsvoorzieningen vo)
Complexiteit, tijdsduur, kosten	Helder protocol, verkorting periode voor regelen huisvesting	Directe aanvraag bij DUO, zonder eisen
Ondersteuning	Financiële en inhoudelijke ondersteuning	Opstartsubsidie voor nieuwe scholen uitbreiden (kwaliteit stimuleren) of afschaffen (kosten beheersen).
Eisen aan toetreder		
Kenmerken bestuur		
Profit/non-profit		Toetreding mogelijk (onder voorwaarden)
Toegankelijkheidseisen		
Stichtingsnormen	Gelijk trekken stichtings- en opheffingsnorm, verlichten bewijsvoering, vergroten splitsingsmogelijkheden	Afschaffen toetsing vooraf
Bescherming bestaande scholen	Afschaffen verrekening met bestaande scholen	
Selectie van leerlingen		Meer ruimte of juist strenger onafhankelijk toezicht
Kwaliteitseisen		
Onderwijsresultaten		
Proces		Geen eisen vooraf
Financiering		
Omvang publieke financiering	Opstartsubsidie voor nieuwe scholen uitbreiden (kwaliteit stimuleren) of afschaffen (kosten beheersen).	
Financieringsprikkels		Afschaffen kst en vaste voet om uittreding bestaande scholen te versnellen
Private financiering		Verplichte ouderbijdrage mogelijk
Bestedingseisen		
Huisvesting		
Verantwoordelijke partij	Gemeente, verkorting periode voor regelen huisvesting	Doordecentralisatie naar bestuur
Regels		Geen
Verschillen tussen scholen		
Toezicht		
Timing	Verkorten of verlengen opstartperiode van vijf naar tien jaar	
Maatregelen	Versoepelen of verscherpen sancties	
Toezichthouder		
Overig / gerelateerd		
Schoolsluitingen		Versnelde sluiting van bestaande scholen op basis van kwaliteitsoordeel of tegenvallende leerlingenaantal (verhoging opheffingsnorm). Afschaffen kst en vaste voet.

De vierde groep maatregelen richt zich specifiek op de financiering. Het stimuleren van de dynamiek kan door enerzijds de startsubsidies te verhogen en anderzijds de subsidies voor instandhouding te verkleinen (kleine scholentoeslag in het po en vaste voet in het po en vo omzetten in volledig leerlinggebonden financiering). Een variant hiervan is het volledig verleggen van het financiële risico bij de toetreder door over te gaan tot leerlinggebonden bekostiging zonder startsubsidies. Het grotere risico verkleint de toetreding, maar de vergrote transparantie en voorspelbaarheid compenseert dat effect wellicht al deels. Vooral zorgt het ervoor dat er vanuit de bekostiging geen prikkels meer worden gegeven voor of tegen nieuwe, bestaande, kleine of grote scholen. Het betekent ten opzichte van de huidige situatie natuurlijk wel een flinke verandering en waarschijnlijk een prikkel tot schaalvergroting om kostenvoordelen te realiseren. Tegelijk verdwijnt het financiële risico voor de overheid, waarvan de kosten dan alleen nog bepaald worden door het aantal leerlingen. Door ook de huisvestingskosten door te decentraliseren van gemeente naar school, zou ook het risico voor de gemeentelijke overheid kunnen worden afgebouwd.

Potentieel controversiële maatregelen binnen dit scenario zijn het verruimen van de mogelijkheden tot selectie en (verplichte) ouderbijdragen. Deze maatregelen leiden tot meer toetreding, maar ook tot meer concurrentie op uiterlijke kenmerken, aantrekken van gewenste leerlingen en dus op segregatie.

Samenvatting van de verwachte effecten
Het effect op het aantal toetreders in dit scenario is moeilijk te voorspellen. Het aantal nieuwe nevenvestigingen in het vo laat zien dat een regime met minder eisen vooraf (en zonder stichtingsnorm) tot meer toetreding leidt. Het totale effect op het aantal toetreders wordt gedempt door verschuiving van nieuwe nevenvestigingen en dislocaties naar nieuwe scholen. Enerzijds maakt het toetreding door niet-traditionele groepen gemakkelijker (minder segregatie), anderzijds leidt het tot meer specifieke scholen (meer segregatie).

De kwaliteit van de toetreders zal op korte termijn waarschijnlijk verminderen, doordat er minder waarborgen zijn om 'beginnersfouten' te voorkomen. Op langere termijn blijven de betere scholen over en zullen wellicht grotere onderwijsketens ontstaan, die door hun grotere schaal en bestaande ervaring ook nieuwe scholen en nevenvestigingen kunnen laten starten op voldoende niveau. Het effect op de innovatie is afhankelijk van de mate waarin een effectief concurrentiemechanisme ontstaat en/of scholen toetreden met nieuwe onderwijsconcepten.

De kosten zullen stijgen (meer startsubsidies, meer private bijdragen) of gelijk blijven (bij budgetneutrale invoering van leerlinggebonden financiering).

5.3 Scenario 3: gescheiden regimes

Doelstelling
Dit scenario richt zich erop de ruimte voor toetreding te vergroten, maar de invloed op vooral de overheidsbegroting te beperken. Overweging voor dit scenario is dat de overheid de baten ziet van meer toetreding en minder regels, maar de effecten op de overheidsbegroting wil beperken. Ook kan ze de vrijheidsgraden voor toetreders niet willen toepassen op bestaande scholen, omdat ze de effecten daarvan te onvoorspelbaar of ongewenst vindt. Ten slotte kan ze ervoor kiezen de effecten

van toetreding vooral na te streven in afgebakende delen van het onderwijs, door een losser toetredingsregime alleen toe te passen op bepaalde typen scholen. Een voorbeeld is het bevoordelen van regelluwe scholen gericht op achterstandsdoelgroepen en –wijken (charter schools in de VS).

Maatregelenmix, mechanismen en effecten
De overheid kiest ervoor twee regimes te definiëren: het bestaande en een alternatief (additioneel) regime. De beslissing verschillende regimes voor scholen te hanteren is potentieel controversieel. Wanneer hier overheen gestapt wordt, kan het alternatieve (additionele) regime op allerlei manieren worden vormgegeven. Het ligt voor de hand voor het alternatieve regime te putten uit de maatregelen van scenario 2, omdat daarmee de kosten voor de overheid betrouwbaar kunnen worden gestuurd, terwijl het de flexibiliteit voor nieuwe scholen vergroot.

De voornaamste vraag bij dit scenario is hoe scholen in een regime worden geplaatst. Een eerste variant is dat alle nieuwe scholen automatisch in het nieuwe regime komen. Een tweede variant is dat scholen kunnen kiezen voor het regime waarbinnen zij willen vallen. Een derde variant is dat toewijzing aan een regime gebeurt op basis van kenmerken en/of doelstellingen, bijvoorbeeld de mate waarin scholen onderwijs bieden aan specifieke doelgroepen, op specifieke locaties, in specifieke vakken of op specifiek niveau. Een vierde variant is een combinatie van variant 2 en 3: scholen mogen kiezen, mits zij voldoen aan bepaalde eisen.

Indien scholen invloed hebben op de indeling in een regime, zullen ze strategisch gedrag gaan vertonen. Ze zullen bijvoorbeeld in een aangewezen achterstandswijk gaan zitten, of tweetalig onderwijs aan achterstandsleerlingen bieden. Hierbij bestaat altijd het risico dat ze ongewenst strategisch gedrag vertonen, bijvoorbeeld door in het uiterste puntje van de achterstandswijk te gaan zitten en zich toch te richten op de betere leerlingen uit de naburige wijk, of het tweetalig onderwijs vooral promoten bij hoogopgeleide ouders die er voordelen in zien.

Denkbaar is dat het afhankelijk is van de lokale onderwijsmarkt welk reguleringsregime het voordeligst is. Op deze manier ontstaan onderwijsregio's waarin de bestaande variant dominant is en regio's waarin de alternatieve variant dominant is. Stel dat het alternatieve regime geen kleine scholentoeslag kent. Dan zullen in krimpregio's vooral bestaande scholen blijven bestaan, terwijl in groeiregio's scholen gebruikmaken van de gemiddeld hogere bekostiging per leerling en dus onder het nieuwe regime actief worden. De overheid moet er dus rekening mee houden dat scholen hun aanspraak op de publieke bekostiging maximeren en maximale regelruimte zullen zoeken. Een gevolg daarvan zou kunnen zijn dat de publieke kosten stijgen, ondanks de aanvankelijke doelstelling deze kosten te beheersen.

Samenvatting van de effecten
De verwachte effecten zijn afhankelijk van hoe het alternatieve regime wordt vormgegeven. Elke potentiële toetreder zal kijken of toetreding hem voldoende opbrengt. Het risico bestaat dat bijvoorbeeld vanwege de wens tot kostenbeheersing of kwaliteitssturing het alternatieve regime zo weinig aantrekkelijk zal zijn, dat er amper scholen toetreden. Tegelijk bestaat ook het risico dat door strategisch gedrag de gewenste effecten niet worden bereikt en/of de claim op de overheidsfinanciën wordt gemaximeerd.

5.4 Conclusie

Verschillende beleidsmixen leveren verschillende effecten op het beleid. Voor de verschillende scenario's geldt dat naarmate de door de beleidsmaker gewenste effecten groter zijn, ook verdergaande maatregelen nodig zijn, die een grotere verandering ten opzichte van de huidige situatie betekenen.

Tabel 5.3 zet de maatregelen en effecten van de scenario's nog zeer kort samengevat tegenover elkaar. Deze tabel is bedoeld om overzicht te scheppen, maar is daarmee een versimpeling van de werkelijkheid en bevat niet de nuances die in de uitgebreide bespreking per scenario of maatregel zijn weergegeven. Voor scenario 3 zijn geen maatregelen en effecten opgenomen, omdat deze op elke wijze kan worden vormgegeven.

Tabel 5.3 De scenario's vergeleken

	Scenario 1 – beperking van ongewenste dynamiek	**Scenario 2 – bevordering van gewenste dynamiek**	**Scenario 3 – gescheiden regimes**
Maatregelen	Basisscenario | *Aanvullende maatregelen*		
Autorisatieproces	Grotere rol gemeenten (in vo).	Vereenvoudigen en versnellen. Vergroten onafhankelijkheid t.o.v. gemeente en bestaande partijen.	Afhankelijk van vormgeving alternatief regime.
Eisen aan toetreder	Verhogen.	*Mogelijkheid tot toetreding for-profit-organisaties.*	
Toegankelijkheids-eisen	Verhogen. *Stichting in krimpgebied verbieden.*	Stichtingsnorm = opheffingsnorm. Minder bescherming bestaande scholen. *Toetsing vooraf afschaffen. Meer ruimte voor selectie leerlingen.*	
Kwaliteitseisen	Hogere en meer eisen voorafgaand aan toetreding.	*Geen eisen vooraf.*	
Financiering	Startsubsidie afschaffen/verhogen. *Kleine scholentoeslag(po) en vaste voet uitstellen tot vijf jaar na stichting.*	Startsubsidie afschaffen/verhogen. *Kleine scholentoeslag (po) en vaste voet afschaffen. Verplichte ouderbijdrage mogelijk maken.*	
Huisvesting	Verplichting gebruik bestaande huisvesting wanneer mogelijk. *Afwijzing door gemeenten mogelijk bij gebrek aan of te hoge kosten voor huisvesting.*	Verkorting periode voor regelen huisvesting. *Doordecentralisatie naar bestuur.*	
Verschillen tussen scholen	Beperken uitbreidingsmogelijkheden via nevenvestigingen en dislocatie. *Regime nieuwe scholen ook voor nevenvestigingen en dislocaties.*		
Toezicht	Termijnen verlengen/verkorten.	Termijnen verlengen/verkorten.	
Overig	*Opheffingsnorm afschaffen.*	*Snellere sluiting bestaande scholen o.b.v. kwaliteitsoordeel of laag leerlingaantal. Kleine scholentoeslag (po) en vaste voet afschaffen.*	
Effecten	**Scenario 1**	**Scenario 2**	**Scenario 3**
Aantal toetreders	-	+	Afhankelijk van vormgeving alternatief regime.
Segregatie	+/-	+/-	
Kwaliteit korte termijn	+	-	
Innovatie op lange termijn	-/0	+/0	
Publieke kosten	+	+/0	
Private kosten	+	+	

6 Conclusie

Richtingvrije planning biedt kansen om de dynamiek in het Nederlandse onderwijs te vergroten, mits de overheid dat wil. Een hogere dynamiek kan positieve effecten hebben op innovatie en toegankelijkheid van het onderwijs. Maar de effecten van maatregelen die de stichting van scholen beïnvloeden zijn echter niet zeker te voorspellen. Invoering van richtingvrije planning zou daarom zorgvuldig moeten gebeuren en gepaard moeten gaan met extra onderzoek naar de precieze effecten in de Nederlandse context.

Het ministerie van OCW wil richtingvrije planning invoeren. Richtingvrije planning betekent in ieder geval dat de stichting van een nieuwe school niet langer afhangt van de religieuze richting van de school. Het schrappen van het richtingbegrip kan samengaan met andere beleidswijzigingen rond de toetreding van scholen om ervoor te zorgen dat het effect op het onderwijs zo positief mogelijk is. Het ministerie heeft Oberon, TIAS en SEO Economisch Onderzoek gevraagd hiernaar onderzoek te doen.

Dit rapport heeft zich erop gericht te onderzoeken welke wijzigingen in het beleid mogelijk zijn en welke effecten die wijzigingen zullen hebben op de publieke belangen in het onderwijs. Daarbij is gekeken naar de effecten op de toegankelijkheid, de kwaliteit (op korte en lange termijn) en op de publieke en private kosten van het onderwijs. Literatuurstudie, data-analyse en (gedrags)economische analyse leiden tot de volgende zeven conclusies.

De dynamiek in het Nederlandse onderwijs is bijzonder laag en gericht op bescherming van bestaande besturen.

Er komen in Nederland jaarlijks maar weinig scholen bij en er sluiten er ook maar weinig. In het po worden per jaar tien tot vijftien scholen gesticht en in het vo jaarlijks één tot drie. Doordat bestaande scholen de mogelijkheid hebben om nevenvestigingen en dislocaties te starten, is er iets meer dynamiek in het aantal onderwijslocaties, maar het verandert weinig aan het totale beeld.

Een belangrijke oorzaak van de beperkte toetreding ligt in de wijze waarop de stichting van nieuwe scholen is gereguleerd, met beperking van de dynamiek en bescherming van bestaande scholen als voornaamste uitwerkingen. Hoge stichtingsnormen, waarbij het leerlingenpotentieel van bestaande scholen niet mag worden meegeteld, lage opheffingsnormen, vaste voet, kleine scholentoeslag (alleen primair onderwijs) en een autorisatieproces met een grote rol voor de gemeente en bestaande scholen zijn de beleidselementen die het meest in het oog springen. Een andere oorzaak ligt in kenmerken van de Nederlandse onderwijssector: de bestaande diversiteit, de daling in leerlingaantallen en de onderwijsvrijheid op scholen. Het aantal nevenvestigingen en dislocaties is een indicatie dat er wel behoefte is aan meer nieuwe onderwijslocaties.

Het schrappen van het richtingbegrip binnen het huidige systeem zal de dynamiek verder verlagen…

Het richtingbegrip zorgt er paradoxaal genoeg voor dat stichting van scholen binnen het huidige systeem nog enigszins mogelijk is. Een nieuwe school kan een richting kiezen, waarvan in een bepaalde regio nog geen scholen zijn. Zonder een richtingbegrip dat niches beschermt en met behoud van het huidige regime wordt het praktisch onmogelijk om aan te tonen dat een stichtingsnorm gehaald kan worden, behalve in gebieden met zeer sterke groei in leerlingenaantallen en/of zonder scholen (nieuwbouwwijken). De bestaande scholen zullen namelijk voldoende capaciteit kunnen bieden of, wanneer onvoldoende capaciteit beschikbaar is, hun capaciteit uitbreiden via de soepelere procedures van nevenvestigingen en dislocaties.

…tenzij met aanvullende maatregelen de dynamiek wordt gestimuleerd.

Schrappen van het richtingbegrip zal dus gepaard moeten gaan met aanvullende maatregelen om nog ruimte voor toetreding te geven. Er zijn drie beleidselementen die hiervoor als eerste in aanmerking komen. Ten eerste een aanpassing of afschaffing van de verplichting via een prognose aan te tonen dat een stichtingsnorm gehaald zal worden. De stichtingsnorm werkt nu belemmerend voor stichting, terwijl het weinig voorspellend is voor de daadwerkelijke leerlingaantallen of voortbestaan van de school. Het robuuster maken van de prognose door een andere methode (bijvoorbeeld directe metingen met commitment van ouders) is moeilijk, doordat de periode tussen prognose en start van de school waarschijnlijk langer is dan de periode waarin ouders keuzes maken. Ouders over zo'n periode vastleggen is een forse ingreep op de keuzevrijheid. Ten tweede een proces dat transparanter en voorspelbaarder is en sneller tot geschikte huisvesting en start van de school leidt, waarbij gemeenten een kleinere rol hebben en toetreding stimuleren. Ten derde de afbouw van bescherming van bestaande scholen, zowel bij de komst van meer concurrentie (stichtingsnormen, invloed op beslissing), de reactie op eventuele toetreding (een gelijke positie voor nieuwe en bestaande besturen, geen lichter regime voor nevenvestigingen en dislocaties) en het behoud van bestaande scholen (vaste voet, kleine scholentoeslag, lage opheffingsnormen).

De effecten van beleid zijn niet eenduidig voorspelbaar en er bestaan risico's op ongewenste effecten…

De effecten van die aanvullende maatregelen zijn in dit rapport in kaart gebracht op basis van een analyse van relevante internationale literatuur, beschikbare Nederlandse data en (gedrags)economische mechanismen. In Tabel 4.1, Tabel 4.2 en Tabel 4.3 staan de resultaten weergegeven via drie mechanismen: directe effecten van beleid op het gedrag van toetreders en bestaande scholen, effecten van beleid via het effect van extra toetreding op bestaande scholen (concurrentie) en effecten van beleid via de kenmerken die toetreders 'automatisch' hebben.

Die weergave wordt voorafgegaan door een aantal stevige kanttekeningen. De bestaande literatuur is niet eenduidig, is niet een-op-een vertaalbaar naar de Nederlandse situatie en de effecten van wijzigingen in beleid zijn vaak klein. Daarnaast toont de huidige situatie in Nederland en de literatuur aan dat de relatie tussen overheidsbeleid en maatschappij geen lineaire, mechanische relatie is. Bestaande en nieuwe scholen, gemeenten, ouders en anderen zullen gegeven het beleid de voor hen meest optimale keuzes maken. Dit strategisch gedrag kan positieve effecten hebben, mits het overheidsbeleid gegeven de sector de juiste prikkels geeft. Het strategische gedrag zal

waarschijnlijk echter ook een aantal door de beleidsmaker niet bedoelde en wellicht ongewenste effecten hebben, zoals budgetmaximalisatie door bestaande en nieuwe scholen.

…dus de beleidsmaker is aan zet.

Zoals in hoofdstuk 5 beschreven kan de beleidsmaker voor verschillende beleidspakketten kiezen die in meer of mindere mate de kans op positieve effecten vergroten of juist het risico op negatieve effecten verkleinen. Er kan gestuurd worden op toenemende dynamiek met een kans op meer keuzevrijheid en meer innovatie. Er kan ook gestuurd worden op minimalisering van het risico dat hogere dynamiek leidt tot meer zwakke scholen, hogere frictiekosten en meer segregatie. De afweging tussen kansen en risico's is aan de beleidsmaker.

Het risico bestaat dat de overheid kiest voor een scenario waarin gestuurd wordt op alle publieke belangen tegelijk en/of waarin de overheid vanuit risicoaversie probeert vooral negatieve effecten te voorkomen. De overheid moet ergens keuzes maken welke effecten ze het meest wenst en welke effecten ze het meest vreest. De dynamiek in de sector kan moeilijk worden verhoogd als de overheid tegelijk wil voorkomen dat nieuwe scholen met minder kwaliteit starten dan bestaande scholen hebben of als de overheid hoge kosten voor landelijke en gemeentelijke overheid als gevolg van een grotere dynamiek wil vermijden. Als de overheid deze keuzes niet maakt of behoudende keuzes maakt, zal de dynamiek onder richtingvrije planning niet toenemen en wellicht zelfs nog verder afnemen.

De onzekerheid vraagt om zorgvuldige invoering met onderzoek naar de effecten in de Nederlandse situatie

Gezien de huidige situatie van zeer beperkte dynamiek lijken beleidswijzigingen vooral mogelijk effect te hebben wanneer ze zich richten op het bevorderen (van de positieve effecten) van de dynamiek. Maatregelen zouden kunnen zijn het schrappen van de stichtingsnorm en het verkorten van het stichtingsproces (minder tijd voor gemeente en rijksoverheid om te besluiten, huisvesting te regelen en bekostiging toe te kennen).

Dit rapport geeft veel informatie, maar geen garanties over de uitwerking van beleidsmaatregelen in de Nederlandse context en specifiek in de verschillende lokale onderwijsmarkten. Invoering van richtingvrije planning vindt idealiter gefaseerd of experimenteel plaats, zodat onderzoek de effecten in de Nederlandse situatie kan vaststellen. Indien wettelijke bepalingen hiertoe geen ruimte bieden zouden eventuele wijzigingen in ieder geval zorgvuldig moeten worden ingevoerd en uitgebreid worden gevolgd en geëvalueerd.

Literatuur

Baarsma, B. Koopmans, C., Theeuwes, J. (2010). Beleidseconomie: een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Batdorff, M., Maloney, L. & May, J. Doyle, D. & Hassel, B. (2010). Charter School Funding: Inequity Persists. Indiana: Ball State University.

Batdorff, M., Maloney, L, May, J.F., Speakman, S.T., Wolf, P. & Cheng, A. (2014). Charter School Funding: Inequity Expands. School Choice Demonstration Project, Arkansas: Department of Education Reform, University of Arkansas.

Baude, P., Casey, M., Hanushek, E.A., & Rivkin, S (2013). Charter school market dynamics and school quality. NBER Working Paperno. 20645. Cambridge, MA: NBER.

Belfield, C. & Levin, H.M. (2002). The effects of competition between schools on educational outcomes: A review for the United States. *Review of Educational Research*, 72(2), 279 – 341.

Bronneman-Helmers, R. (2011). Overheid en Onderwijsbestel, scp-publicatie 2011-31, 's Gravenhage: SCP.

Brown, H. (2008). Incentives in U.S. Charter Schools*:* For-Profit and Non-profit Choices. *Journal of School Choice*, 2(4), 415-439.

Carlson, D., Lavery, L. & Witte, J. (2012). Charter school authorizers and student achievement. *Economics of Education Review*, 31, 254-267.

Carruthers, C.K. (2012). New schools, new students, new teachers: evaluating the effectiveness of charter schools. *Economics of Education Review*, 31, 280-292.

Cunningham, J. (2011). Charter School Facilities. Washington DC: National Conference of StateLegislatures.

Dalen, H.P. van, Bovenberg, A.L., Teulings, C.N. (2005). De cirkel van goede intenties. De economie van het publieke belang, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Dynarski, S., Hoxby, C., Loveless, T., Schneider, M., Whitehurst, G., Witte, J & Croft, M. (2010).Charter schools: a report on rethinking the federal role in education. Washington DC: Brown Center on Education Policy at Brookings.

Fitz, J. & Beers, B. (2002). Education Management Organisations and the Privatisation of Public Education: a cross-national comparison of the USA and Britain. *Comparative Education,* 38(2), 137-154.

Higham, R. (2014a). Free schools in the Big Society: the motivations, aims and demography of free schools proposers. *Journal of Education Policy*, 29(1), 122-139.

Hoxby, C.M. & Murarka, S. (2009). Charter schools in New York City: who enrolls and how they affect their students' achievement. *NBER Working Paper Series*; No. 14852. Retrieved on 23 December 2014 from http://www.nber.org/papes/w14852

Huisman, P.W.A., Laemers, M.T.A.B., Mentink, D., Zoontjens, P.J.J. (2011). Vrijheid van stichting: over de mogelijkheden en consequenties van een moderne interpretatie van de vrijheid van richting bij de stichting van bijzondere scholen.

Lacireno-Paquet, N. & Brantley, C. (2008). Who chooses schools, and why? Boulder and Tempe: Education and the Public Interest Center & Education Policy Research Unit.

Lubienski, C. (2009). Do quasi-markets foster innovation in education? A comparative perspective. OECD Education Working Papers No. 25. Paris: OECD Publishing.

Lubienski, C., Gulosino, C. & Weitzel, P. (2009). School choice and Competitive Incentives: Mapping the Distribution of Equal Opportunities across Local Education Markets. *American Journal of Education*115, 601 – 647.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). Kamerbrief 426681: Reactie op Onderwijsraadadvies Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief.

Ministerie van Economische Zaken (2008). Onderzoek marktwerkingbeleid. 's-Gravenhage: ministerie van Economische Zaken.

Miron, G. & Gulosino, C. (2013). *Profiles of for-profit and nonprofit education management organizations. Fourteenth Edition 2010-2011*. Boulder, CO: National Education Policy Center. Verkregen op 19 februari 2015 via http://nepc.colorado.edu/publication/EMO-profiles-11-12.

Onderwijsraad (2001). Onderwijs in de markt. 's-Gravenhage: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2012). Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief: Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs. 's-Gravenhage: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013). Grenzen aan kleine scholen. 's-Gravenhage: Onderwijsraad.

Rouse, C.E. & Barrow, L. (2009). School Vouchers and Student Achievement: Recent Evidence, Remaining Questions, *Annual Review of Economics*, 1(1), 17-42.

Service, O., Hallsworth, M., Halpern, D., Algate, F., Gallagher, R. et al. (2014). EAST: Four simple ways to apply behavioural insights. London: The Behavioural Insights Team.

Shober, A.F., Manna, P. &Witte, J.F. (2006). Flexibility Meets Accountability: State Charter School Laws and Their Influence on the Formation of Charter Schools in the United States. *Policy Studies Journal,* 34(4), 563-587.

Teulings, C.N., Bovenberg, A.L., van Dalen, H.P. (2003). De calculus van het publieke belang. In opdracht van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën.'s-Gravenhage: Kenniscentrum van ordeningsvraagstukken.

Valuenzuela, J.P., Bellei, C. & de los Ríos, D. (2013). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. *Journal of Education Policy*, 29(2), 217-241.

Waslander, S., Pater, C. & Weide, M. van der (2010). Markets in education. An analytical review of empirical research on market mechanisms in education. OECD Education Working Papers no. 52. Parijs: OECD Publishing.

Waslander, S., Hooge, E.H. (2015). Nieuwe toetreders in het onderwijs: voorstudie op basis van wetenschappelijk onderzoek. Tilburg: TIAS.

WRR (2014). Met kennis van gedrag beleid maken. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zanten, A. van (2009). Competitive arenas and schools' logics of action: a European comparison. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39(1), 85-98.

Zimmer, R., Gill, B., Booker, K., Lavertu, S. & Witte, J. (2012). Examining charter student achievement effects across seven states. *Economics of Education Review*, 31, 213-224.